

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2005, do Senador Cristovam Buarque, que *estabelece normas gerais de organização, funcionamento e avaliação da educação superior e dá outras providências.*



SF/13240.01131-04

RELATOR: Senador **CÍCERO LUCENA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 375, de 2005, da autoria do Senador Cristovam Buarque, que estabelece normas gerais de organização, funcionamento e avaliação da educação superior e dá outras providências.

A proposição é composta de 47 artigos, distribuídos em cinco capítulos, conforme a seguir será descrito.

O Capítulo I, intitulado Disposições Preliminares, é composto do art. 1º, que declara que a proposição estabelece normas gerais de organização, estrutura, funcionamento e avaliação da educação superior, dispõe sobre o Sistema Federal de Educação Superior e sobre o Plano Nacional de Educação Superior, além de tratar de outras providências.

Por sua vez, o Capítulo II trata da educação superior, definindo-a (art. 2º), fixando-lhe os objetivos (art. 3º), estatuinto seus preceitos (art. 4º) e classificando-a. Já os artigos 6º e 7º, também do Capítulo II, tratam da organização acadêmica do ensino superior, abordando as modalidades, requisitos e estrutura. O art. 8º prevê que as instituições de educação superior (IES) deverão submeter-se a avaliação de qualidade, enquanto os artigos 9º e 10 tratam do financiamento.

De outra parte, o Capítulo III disciplina o Sistema Federal da Educação Superior, dispondo sobre o respectivo órgão normativo (art. 11), fixando diretrizes (art. 12), consignando a sua organização acadêmica (art. 14), e o respectivo regime jurídico (art. 15). O art. 16 trata do ingresso na educação superior e os artigos 17 e 18 dispõem sobre a docência nesse nível de ensino.

Por seu turno, o art. 19 arrola as finalidades das IES federais e o art. 20 as suas prerrogativas. O art. 21 dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes e o art. 22 trata da autonomia da gestão financeira e patrimonial. Os arts. 23 a 25 consignam normas referentes às instituições privadas de educação superior.

De outra parte, os arts. 26 a 35 tratam da regulação do sistema federal de educação superior, dispondo sobre a criação das instituições, credenciamento e autorização para funcionamento.

Por erro material evidente, há um segundo Capítulo III, este para tratar do Plano Nacional de Educação Superior (art. 36); dispondo, ademais, sobre a correspondente expansão (art. 37); sobre as políticas e ações afirmativas públicas (arts. 38 a 42); e sobre o apoio ao estudante (art. 43).

O Capítulo IV trata das disposições finais e transitórias. Assim, o art. 44 estabelece que a abertura e o funcionamento de universidades e cursos livres, instituídos com o fim de ministrar e produzir conhecimentos, sem apoio financeiro público, independem de autorização e reconhecimento do Poder Público.

Por seu turno, o art. 45 autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Aberta do Brasil, com natureza jurídica autárquica, vinculada ao Ministério da Educação, para desenvolver cursos e programas de educação a distância.

Por fim, o art. 46 revoga o art. 16 da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, o parágrafo único do art. 56 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. O art. 47 traz a cláusula de vigência a partir da data da publicação da lei que se pretende aprovar.



Na justificação, ressalta-se a intenção de reformar a universidade brasileira para consolidar a democracia e promover um desenvolvimento justo, equilibrado e sustentável no País e não apenas para que as pessoas obtenham sucesso pessoal.

A proposição foi apensada a outras para fins de tramitação conjunta e posteriormente desapensada, voltando a ter tramitação autônoma, encontrando-se nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para receber parecer, após o que deverá seguir à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão opinar sobre a matéria, nos termos regimentais.

No que diz respeito aos pressupostos que legitimam a tramitação do presente projeto de lei, cumpre observar que a Constituição Federal (CF) estabelece a competência privativa da União (CF, art. 22, XXIV) e, portanto, do Congresso Nacional (CF, art. 48, *caput*), para dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

Outrossim, o art. 207 da Lei Maior preceitua que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Ademais, o art. 209 declara que o ensino é livre à iniciativa privada, atendido o cumprimento das normas gerais da educação nacional e desde que autorizado e avaliado pelo Poder Público.

Portanto, no que se refere à análise dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e também de regimentalidade da proposição em pauta, entendemos que estão contemplados, ressalvado o que se segue.

Com base no art. 61, § 1º, II, e no art. 84, VI, da Constituição Federal – e na própria regra da separação dos Poderes –, há entendimento

majoritário na doutrina e na jurisprudência do direito no sentido de que não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de atribuir competência a órgão específico do Poder Executivo.

Por essa razão, apresentamos emendas para substituir as referências ao Ministério da Educação e a outros órgãos públicos específicos pela expressão genérica “Poder Público” e, no caso do art. 11, § 1º, pela mesma razão, emenda supressiva do dispositivo.

Por outro lado, na numeração da proposição há dois Capítulos III e passa-se do art. 12 para o art. 14. Por essa razão, cabe também emenda de redação para corrigir a numeração dos dispositivos da proposição.

Além disso, a redação do art. 42 parece truncada. Por isso, igualmente cabe a correção por meio de emenda.

Cumprе consignar, ainda, que há equívoco de redação quando, no art. 46, pretende-se revogar o art. 16 da Lei nº 9.192, de 1995. Ocorre que essa Lei não tem art. 16. Na verdade, a Lei nº 9.192 deu nova redação ao art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que trata do processo de escolha dos dirigentes das universidades.

Por outro lado, o Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, foi revogado pelo Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que passou a regulamentar a matéria anteriormente tratada naquele decreto, vale dizer, regulação, supervisão e avaliação de instituições e cursos de educação superior. Já o parágrafo único do art. 56 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trata da gestão das instituições de educação superior.

Como o Projeto de Lei em tela efetivamente contradiz esses normativos, é razoável que pretenda suprimi-los, mas para isso é necessário fazer as correções devidas, mediante emenda que altere a redação do art. 46 da presente proposição.

Cabe, ainda, emenda modificativa do texto do parágrafo único do art. 1º, com o objetivo de deixar expresso que as regras gerais veiculadas no PLS em tela não se aplicam ao ensino militar.

Com efeito, a Constituição Federal estatui, no art. 142, § 1º, que lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na

organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas. E tal norma autoriza interpretação no sentido de que o ensino militar deve ser tratado em legislação específica.

Outrossim, a Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), estabelece, no seu art. 83, que o ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

Desse modo, para que não haja dúvidas futuras, é adequado que fique expresso no texto do PLS nº 375, de 2005, que as suas normas não se aplicam ao ensino militar.

Ademais, também estamos apresentando emenda acrescentando artigo às disposições finais da proposição para deixar expresso que as normas gerais contidas no projeto aplicam-se às instituições estaduais e municipais de ensino superior, consoante prevê a Constituição Federal (art. 24, IX, c/c § 1º). Trata-se, portanto, de lei nacional e não de lei federal.

Além disso, estamos ainda propondo suprimir do atual art. 44, *caput* (renumerado como art. 45), a expressão “universidades”, para que não se confundam os chamados ‘cursos livres’ com as universidades reconhecidas e certificadas pelo Poder Público como tais.

Enfim, as alterações ora propostas são tópicas, que não alteram o mérito do projeto e têm apenas o objetivo de conferir à iniciativa maior consistência quanto à juridicidade e à constitucionalidade, com o objetivo de evitar questionamentos futuros.

A propósito do mérito, lembramos que o projeto consubstanciou antecipação do Senador Cristovam Buarque à **reforma universitária** proposta pelo Ministério da Educação (MEC), em 2006. Essa reformulação, proposta inicialmente pelo ministro Tarso Genro e posta em consulta pública a partir de 2005, intentava, entre outras finalidades, a constituição de novo marco regulatório para a educação superior pública e privada.

A proposta do Poder Executivo foi protocolada na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº 7.200, de 2006, tendo ali tramitado em conjunto com o PL nº 4.212, de 2004, do Deputado Átila Lira. Do ponto de vista prático, a proposição objetivava contribuir para o alcance da meta do

Plano Nacional de Educação (PNE) então vigente, que consistia em aumentar para 30%, até 2010, a matrícula da população com idade de 18 a 24 anos na educação superior. Na ocasião esse indicador havia atingido o patamar de 9%.

Os pilares da reforma incluíam a autonomia universitária conjugada com a responsabilidade social das instituições de ensino, a democratização do acesso com a garantia de qualidade e a expansão da oferta pela ampliação de vagas gratuitas e a interiorização das universidades públicas. Para o setor privado, havia uma preocupação de controle pelo capital nacional. Para o sucesso da democratização, previa-se assegurar ações específicas e sustentáveis de assistência estudantil.

Assim, inicialmente, a proposição despertou interesse de diversos setores da sociedade e muita atenção na imprensa, a ponto de receber cerca de 370 emendas. Foi nesse contexto que, vislumbrando a oportunidade de ampliar o debate sobre as emergências de atuação da universidade brasileira, o Senador Cristovam Buarque apresentou o PLS nº 375, de 2005. Por isso mesmo, em parte, as preocupações e as finalidades da reforma estão parcialmente replicadas em seu projeto.

Cabe salientar, no entanto, que medidas pontuais de impacto na área educacional estavam sendo desenvolvidas em paralelo à gestação da Reforma Universitária. Parte delas pode ter ajudado a mitigar a visibilidade tanto do PL nº 7.200, de 2006, quanto do PLS nº 275, de 2005. Algumas políticas públicas são emblemáticas a esse respeito.

No âmbito do setor privado, vale destacar a implantação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), iniciada com a edição da Medida Provisória nº 213, de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Prouni permitiu a criação de oportunidades de acesso à educação superior, mediante a oferta de vagas por parte das instituições de ensino privadas em troca da renúncia fiscal por parte do Estado.

No setor público, a instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, ampliou a autonomia das instituições e de parte de seus *campi*, o que gerou um salto na oferta na criação de vagas. Além disso, registrou-se um forte processo de interiorização dessas instituições nos últimos anos.

Decerto, para alguns especialistas, medidas como essas, aliadas a mudanças constitucionais como a recente eliminação da Desvinculação de Receitas da União, em 2009, tornam a maioria das inovações do PL nº 7.200, de 2006, bem assim do PLS nº 375, de 2005, inoportunas.

Talvez por isso, o projeto da reforma tenha perdido fôlego no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o PL nº 7.200, de 2006, está para ser aprovado na forma de um substitutivo, com apenas três dispositivos a serem incorporados à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2005, e votamos por sua aprovação, com as seguintes Emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º, parágrafo único, a redação seguinte:

“Art. 1º

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei as instituições de educação superior de qualquer natureza jurídica que se dediquem a atividades de ensino, pesquisa e extensão, ressalvadas as instituições de ensino militar, que são regidas por legislação específica.”

EMENDA Nº – CCJ

Nos arts. 6º, § 3º; 15, parágrafo único; 28; 30, § 2º; 31; 33, *caput*; 43, parágrafo único; e 45, *caput*, substitua-se a expressão “Ministério da Educação” pela expressão “Poder Público”.

EMENDA Nº – CCJ

No art. 6º, § 2º, I, substitua-se a expressão “pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Nível Superior – CAPES” pela expressão “pelo Poder Público”.

EMENDA Nº – CCJ

No art. 8º, *caput*, substitua-se a expressão “Ministério da Educação, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep/MEC) pela expressão “Poder Público”.

EMENDA Nº – CCJ

No art. 32, substitua-se a expressão “Conselho Nacional de Educação” pela expressão “Poder Público”.

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o § 1º do art. 11.

EMENDA Nº – CCJ

Renumerem-se os atuais artigos 14 a 43 como arts. 13 a 42, efetuando-se as correções de números de capítulos do Projeto.

EMENDA Nº – CCJ

No novo art. 41, substitua-se a expressão “no art. desta Lei” pela expressão “nesta Seção”.



SF/13240.01131-04

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o seguinte art. 43 ao PLS nº 375, de 2005:

“**Art. 43.** Aplicam-se as normas gerais contidas nesta Lei às instituições estaduais e municipais de ensino superior.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 46:

“**Art. 46.** Revogam-se o art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968; o parágrafo único do art. 56 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13240.01131-04