



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 33, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5884, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica.

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre

**RELATOR:** Senador Plínio Valério

31 de maio de 2023



## PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica*.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

### I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 5.884, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que “dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica” (ICEB).

Foi a proposição distribuída à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), onde foi aprovada, nos termos de parecer, e a esta Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ), à qual cabe deliberar de forma terminativa, na forma do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A proposição contempla, em seu Capítulo I, a definição, a qualificação, o arrolamento de prerrogativas e as finalidades dessas entidades (arts. 1º a 4º). No Capítulo II (arts. 5º a 8º), dispõe sobre o Termo de Parceria. Por fim, o Capítulo III (arts. 9º a 12) é dedicado às disposições finais da lei.

No art. 1º, o PL define as Instituições Comunitárias de Educação Básica como organizações da sociedade civil dotadas de características como: formação coletiva, de pessoas físicas ou de pessoa(s) jurídica(s), com representação da comunidade na entidade mantenedora (inciso I); personalidade jurídica de direito privado (inciso II); patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil ou ao poder público (inciso III); finalidade não

lucrativa e aplicação de recursos nos próprios objetivos institucionais (inciso IV); transparência administrativa (inciso V); e destinação de patrimônio em caso de extinção a instituição pública (inciso VI).

O art. 1º compreende ainda disposições sobre a qualificação e a finalidade dessas entidades, para lhes facultar a outorga da qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica (§ 1º); assim como, nos termos do § 2º, permitir a sua qualificação como entidade de interesse social e de utilidade pública.

No que tange à finalidade, estabelece que elas ofertarão serviços gratuitos à população, com financiamento público (§ 3º), enquanto o § 4º as incumbe de ações comunitárias para o desenvolvimento dos alunos e da sociedade.

O art. 2º da proposição arrola prerrogativas das Instituições Comunitárias de Educação Básica consistentes no acesso a editais governamentais de fomento destinados a instituições públicas; recebimento de recursos orçamentários do poder público; oferta, de forma supletiva, de serviços públicos não oferecidos pelo poder público; além da oferta de serviços públicos em parceria com órgãos do Estado.

O art. 3º relaciona requisitos exigíveis à qualificação de uma entidade como comunitária, a serem explicitamente previstos nos seus estatutos. Os principais incluem práticas administrativas que evitem desvios (inciso I); constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente (inciso II); e normas de prestação de contas que observem as Normas Brasileiras de Contabilidade, com publicidade de seus dados administrativos e financeiros e prestação de contas de recursos e bens de origem pública (inciso III, alíneas *a* e *b*).

De acordo com o art. 4º, a qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica será requerida pelos interessados ao órgão competente, nos termos do regulamento, com apresentação de prova de registro do estatuto em cartório, cópia do balanço patrimonial e de relatório de responsabilidade social do exercício anterior, declaração de regular funcionamento, e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (incisos I a V).

Ao tratar do Termo de Parceria, objeto do Capítulo II, a proposição dispõe que esse instrumento será firmado entre as instituições comunitárias e o poder público (art. 5º) e que nele serão discriminados direitos, responsabilidades e obrigações das partes (art. 6º). De acordo com o § 1º desse artigo, a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos “Conselhos de Políticas Públicas” da área de educação nos respectivos níveis de governo.

O § 2º do art. 6º estabelece as cláusulas obrigatórias do Termo de Parceria, a saber: objeto (inciso I); metas, resultados e prazos de execução dos programas de trabalho (inciso II); critérios de avaliação de desempenho (inciso III); previsão de detalhamento de receitas e despesas (inciso IV); apresentação de relatório ao poder público ao final de cada exercício e comparativo das metas e prestação de contas dos gastos e receitas (inciso V); e extrato do Termo de Parceria publicado na imprensa e demonstrativo de sua execução (inciso VI).

De acordo com o art. 7º, a execução do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelo Conselho da Instituição Comunitária de Educação Básica (inciso I), pelo órgão público responsável pela parceria (inciso II), bem como pelo conselho de política pública educacional correspondente (inciso III).

O § 1º desse artigo determina análise dos resultados alcançados com o Termo de Parceria por comissão de avaliação composta pelos celebrantes, cujo relatório será encaminhado à autoridade competente (§ 2º). Ademais, o Termo de Parceria está sujeito aos controles legais, segundo o § 3º. Nos termos do art. 8º, a Instituição Comunitária de Educação Básica publicará regulamento com os procedimentos relativos ao emprego de recursos públicos.

No Capítulo III do projeto, o art. 9º estabelece que o Termo de Parceria não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente. O art. 10, por sua vez, veda às Instituições Comunitárias de Educação Básica o financiamento de campanhas políticas.

Por fim, o art. 11 estabelece a vigência da Lei para a data de sua publicação.

Na justificação da iniciativa, a autora, Senadora Daniella Ribeiro, sustenta a necessidade e a oportunidade de estabelecer um marco legal para instituições comunitárias de educação básica, inspirado na legislação relativa à educação superior.

O parecer aprovado na CE apresenta uma emenda ao texto original, de natureza supressiva, para retirar, do inciso I do art. 1º, a expressão “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos”.

Em adição, cumpre informar que o Senador Flávio Bolsonaro apresentou Emenda nº 2 -CCJ, para admitir a modalidade de educação básica domiciliar, na forma da regulamentação específica, justificando que o enfrentamento desse tema é iminente e não existe prejuízo em sua previsão legal nos termos propostos, ressaltando que caberá à regulamentação específica disciplinar a matéria.

No dia 2 de maio de 2023, ocorreu audiência pública, destinada a instruir a matéria, conforme Requerimento nº 5, de 2023-CCJ, de iniciativa da Senadora Augusta Brito, com a presença dos seguintes convidados: Alexsandro do Nascimento Santos, Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica, da Secretaria de Educação Básica (SEB), representante do Ministério da Educação (MEC); Cristina Velasquez, Articuladora Pedagógica da Rede de Organizações Sociais da Pedagogia Waldorf, representante das Instituições Comunitárias de Educação Básica; Guelda Andrade, Secretária de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; e Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho, Coordenador do Fórum Nacional de Educação.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta CCJ apreciar o PL 5.884, de 2019, de forma terminativa, nos termos regimentais e na forma da distribuição procedida pela Presidência desta Casa.

O mérito, ou seja, a oportunidade e a conveniência da iniciativa foram objeto de avaliação técnica especializada na Comissão de Educação, da qual recebeu o devido aval.

A esse respeito, cabe recordar o parecer aprovado pela CE, de nossa autoria:

No que tange ao mérito e oportunidade, importa consignar, preliminarmente, que disposição contida no inciso III do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), prevê que as instituições comunitárias sejam definidas “na forma da lei”

Essa previsão, inserida na LDB por meio da Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019, é importante para ratificar os termos da Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, que trata da qualificação, prerrogativas e finalidades das instituições comunitárias no âmbito da educação superior. Nada obstante, abriu na legislação ordinária uma lacuna em relação às instituições comunitárias de educação básica. Assim, justifica-se a edição de lei sobre essas instituições, e, portanto, a oportunidade da proposição sob exame.

Particularmente em relação ao conteúdo, é de se ressaltar, inicialmente, que o PL nº 5.884, de 2019, intenta aplicar à educação básica normas que já se encontram a regular a educação superior por meio da citada Lei nº 12.881, de 2013. Para tanto, o projeto adota, praticamente na íntegra, as regras constantes dessa norma.

Vê-se, dessa forma, que se trata de uma proposição legislativa que, materialmente, trata de matéria cuja competência legislativa é comum à União, aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, inciso V, CF), cabendo ainda ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União.

Como não há reserva de iniciativa quanto a esse tema, a matéria pode resultar da proposição apresentada por membro do Congresso Nacional, o que já ocorreu, cabe recordar, com própria estipulação das instituições comunitárias de educação prevista na alínea III do art. 19 da LDB.

Dessa forma, parece-nos que inexistente qualquer óbice de natureza material ou formal que impeça o exame do mérito da iniciativa pelo Senado Federal.

Cumpramos anotar, finalmente, que os termos do Projeto são genéricos, abstratos, impessoais e inovadores, ademais de coerentes com o ramo do direito em que se inserem e com os princípios gerais do direito, o que assinala a sua juridicidade.

A matéria vem redigida em termos acordes com as regras de redação legislativa a que se refere a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e sua tramitação se dá nos termos definidos pelo Risf.

Quando do exame da proposição pela Comissão de Educação, foi apresentada uma emenda, de natureza supressiva, para retirar, do inciso I do art. 1º, a expressão “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos”.

De acordo com o parecer aprovado pela Comissão, tal medida se justifica porque “tendo em vista que a partir da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades, verificou-se que as características das instituições comunitárias de educação básica são incompatíveis com o modelo societário cooperativo”. Alinhamo-nos a esse entendimento e, portanto, acatamos a referida Emenda no âmbito da CCJ.

A Emenda nº 2-CCJ, por sua vez, procura admitir “a modalidade Educação Básica Domiciliar, na forma da regulamentação específica”. Consideramos que se trata de um tema que merece análise e discussão, mas não no âmbito da proposição em tela, por se tratar de matéria estranha ao conteúdo do PL, que trata estritamente das instituições comunitárias de educação básica, motivo pelo qual somos pela sua rejeição.

Sugerimos, finalmente, emenda a fim de alinhar a proposição às diretrizes do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), definidas no âmbito da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

### III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, com a seguinte emenda, e voto por sua **aprovação**, adotada a Emenda aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, bem como pela **rejeição** da Emenda nº 2 -CCJ:

#### EMENDA Nº 3 -CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do Projeto de Lei nº 5.584, de 2019:

“**Art. 2º** .....

.....  
II – receber recursos orçamentários do Poder Público para o desenvolvimento de atividades de interesse público, respeitados os termos definidos pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, ou a que vier a substituí-la.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 31/05/2023 às 10h - 14ª, Ordinária**  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

<b>Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA		4. FERNANDO FARIAS	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	PRESENTE	5. ALAN RICK	
JADER BARBALHO	PRESENTE	6. CARLOS VIANA	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES		7. MARCELO CASTRO	PRESENTE
MARCOS DO VAL		8. CID GOMES	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	9. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. ZENAIDE MAIA	
ANGELO CORONEL		2. IRAJÁ	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	
ELIZIANE GAMA		4. MARA GABRILLI	PRESENTE
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO		9. JORGE KAJURU	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. ZEQUINHA MARINHO	PRESENTE
MAGNO MALTA	PRESENTE	3. JORGE SEIF	
EDUARDO GIRÃO		4. EDUARDO GOMES	

<b>Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE	1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

**Não Membros Presentes**

LAÉRCIO OLIVEIRA  
LEILA BARROS

# Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 5884/2019 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. VENEZIANO VITAL DO RÉGO			
SERGIO MORO	X			2. EFRAIM FILHO			
MARCIO BITTAR	X			3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	X		
EDUARDO BRAGA				4. FERNANDO FARIAS	X		
RENAN CALHEIROS	X			5. ALAN RICK			
JADER BARBALHO		X		6. CARLOS VIANA			
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. MARCELO CASTRO	X		
MARCOS DO VAL				8. CID GOMES			
WEVERTON				9. ALESSANDRO VIEIRA	X		
PLÍNIO VALÉRIO	X			10. RANDOLFE RODRIGUES			
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ	X			1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL				2. IRAJÁ			
OTTO ALENCAR	X			3. VANDERLAN CARDOSO			
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO	X			5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO				6. PAULO PAIM	X		
ROGÉRIO CARVALHO	X			7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO	X			8. TERESA LEITÃO			
ANA PAULA LOBATO				9. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLÁVIO BOLSONARO	X			1. ROGERIO MARINHO	X		
CARLOS PORTINHO				2. ZEQUINHA MARINHO	X		
MAGNO MALTA				3. JORGE SEIF			
EDUARDO GIRÃO				4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA	X			1. TEREZA CRISTINA			
ESPERIDIÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN			
MECIAS DE JESUS	X			3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: **TOTAL 23**

Votação: **TOTAL 22 SIM 21 NÃO 1 ABSTENÇÃO 0**

\* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre  
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 31/05/2023

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 5884/2019)**

NA 14ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO E AS EMENDAS N° 1-CE-CCJ E N° 3-CCJ, RELATADOS PELO SENADOR PLÍNIO VALÉRIO E REJEITA A EMENDA N° 2.

31 de maio de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania