



## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 321, de 2008, do Senador Cristovam Buarque, que *cria a Escola Nacional de Gestores Educacionais e autoriza o Poder Executivo a dispor sobre o seu funcionamento*.



SF/14893.62096-50

RELATOR: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

### I – RELATÓRIO

Chega para exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 321, de 2008, de autoria do ilustre Senador Cristovam Buarque, que cria a Escola mencionada em epígrafe e autoriza o Poder Executivo a dispor sobre o seu funcionamento.

A proposição é composta de cinco artigos. No art. 1º, cria-se a Escola Nacional de Gestores Educacionais (ENGE), vinculada ao Ministério da Educação e destinada a formar e capacitar profissionais para o exercício de funções de gerência no âmbito educacional. O art. 2º autoriza o Poder Executivo a criar cargos de direção e funções gratificadas necessárias à instituição das referidas escolas. O art. 3º diz que a ENGE oferecerá cursos de formação e de capacitação para gestores educacionais, inclusive em nível de pós-graduação, diretamente ou mediante convênio com universidades e outras instituições de notória reputação pública. O art. 4º restringe o ingresso na ENGE aos professores da rede pública de ensino na educação de base. O art. 5º finaliza o Projeto, sendo sua cláusula de vigência, a partir da data da publicação.

Na Justificação, em apertada síntese, o autor argumenta que o trabalho de qualificação de profissionais da educação a ser desenvolvido



pela ENGE permitirá que a gestão educacional brasileira se atualize e desenvolva, corrigindo suas omissões e desvios.

Após o exame nesta Comissão, o Projeto seguirá para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), onde será examinado em caráter terminativo.

Não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, em consonância com o art. 101, I e II, *f*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, bem como sobre o mérito, no que se refere a matérias de competência da União, especialmente, entre outras, aquelas que tratam de órgãos do serviço público civil da União.

Quanto ao mérito, entendemos a iniciativa como oportuna e adequada, tendo em vista, especialmente, o argumento desenvolvido pelo autor na Justificação, no sentido de que “o trabalho de qualificação de profissionais da educação a ser desenvolvido pela ENGE permitirá que a gestão educacional brasileira se atualize e desenvolva, corrigindo suas omissões e desvios”.

Sobre os detalhes da análise de mérito, no entanto, cremos que melhor dirá a comissão temática para a qual matéria seguirá em caráter terminativo – no caso, a CE.

O único óbice que vemos é a criação de órgão ou entidade da Administração Pública (vale dizer, do Poder Executivo) por meio de lei de iniciativa de parlamentar, o que se revelaria inconstitucional, por vício de iniciativa. Para sanear esse problema, todavia, basta que não se crie o órgão ou entidade no PLS, mas se autorize a sua criação. Isto é, devemos propor emenda ao PLS convolvendo-o em projeto de lei autorizativa, nos termos em que consta da orientação contida no Parecer nº 527, de 1998-CCJ, aprovado pelo Plenário em 12 de novembro de 1998, cujo relator foi o saudoso Senador Josaphat Marinho, o qual conclui pela admissibilidade das leis autorizativas, consignando as seguintes respostas às questões então formuladas, *verbis*:





1) Quanto à natureza jurídica do projeto de lei autorizativa, trata-se de projeto de lei como qualquer outro, com a peculiaridade de ser autorizativo e não imposto.

2) Positivamente, todo e qualquer projeto de lei autorizativa tem por escopo conceder autorização ao Poder Executivo para exercer a competência que lhe é própria e privativa, sem contradição, em face dos motivos já expostos.

3) Obviamente, esse tipo de lei é possível de sanção. Nada exclui de sanção nem de veto.

4) Quanto à promulgação, e conforme o previsto no art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

5) Quanto à possibilidade de arguição de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, e pelos motivos expostos, esse tipo de lei não é passível de semelhante arguição.

6) Pelos fundamentos já enunciados, não há, em princípio, vício de iniciativa. Cumpre, entretanto, observar que o Supremo Tribunal Federal tem Súmula nº 5, asseverando que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

7) O efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência. Os Poderes são autônomos, porém, harmônicos, o que permite procedimento conjugado.

Segundo lição do mestre José Afonso da Silva, ainda, a lei autorizativa (...) “não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (*Processo constitucional de formação das leis*. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

É preciso reconhecer, entretanto, que esses projetos de leis autorizativas não são, ainda, um instrumento ideal para a atuação parlamentar. Ocorre que o RISF não dispõe, na atualidade, de instrumento legislativo que permita ao parlamentar sugerir a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa. Esse é exatamente um dos objetivos da **Indicação**, tipo de proposição constante no art. 113, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, infelizmente, ainda não encontra paralelo nesta Casa.





O Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 74, de 2009, cuja relatoria, à época, coube a este Relator, foi aprovado na CCJ e posteriormente encaminhado à Comissão Especial de reforma do Regimento, e propõe, em seu texto, que essa modalidade de proposição seja também admitida no Senado Federal, pelo que, acreditamos, estaria superada a necessidade de projetos de lei autorizativa. Assim, enquanto não se promove, no Senado Federal, mudança regimental no aludido sentido, só divisamos tal solução para conferir maiores possibilidades de legítima influência do Parlamento nos rumos da Nação.

Por fim, não vemos, na proposição ora analisada, qualquer óbice no que respeita à sua juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa.

Quanto ao problema de constitucionalidade detectado, proporemos abaixo uma emenda saneadora, nos termos anteriormente explicados.

### III – VOTO

Por todo o exposto, pugnamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 321, de 2008, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte Emenda:

#### EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 321, de 2008, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Fica autorizada a criação da Escola Nacional de Gestores Educacionais (ENGE), no âmbito do Ministério da Educação (MEC), destinada a formar e capacitar profissionais para o exercício de funções de gerência no âmbito educacional, a qual, funcionando como uma rede integrada, deverá possuir pelo menos uma unidade em cada uma das macrorregiões do País.”





*SENADO FEDERAL*  
*Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14893.62096-50