

PARECER Nº , DE 2010

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.*

RELATOR: Senador ALVARO DIAS

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 375, de 2005, que tem como autor o Senador Cristovam Buarque e estabelece normas gerais de organização, funcionamento e avaliação da educação superior e dá outras providências. A proposição está dividida em 47 artigos, que compõem cinco capítulos, conforme a seguir.

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), preceitos (art. 4º) e classificando-a. Já os arts. 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 deverão submeter-se a avaliação de qualidade, enquanto os arts. 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 arts. 17 e 18 dispõem sobre a respectiva docência.

Por seu turno, o art. 19 arrola as finalidades das instituições federais de educação superior 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.

Por outro lado, 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, que trata 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 que se pretende 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.

Tendo apresentado o relatório correspondente a esta Comissão, decidimos por fazer reexame da matéria, o que ora estamos efetivando.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em pauta, que deverá, depois, seguir à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para fins de decisão terminativa, 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 aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e também 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 no sentido de que não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de atribuir competência a órgão específico do Poder Executivo.

Por essa razão, estamos apresentando emendas substituindo 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, estamos também apresentando emenda de redação para renumerar a proposição.

Além disso, no art. 42 está omitido o número do artigo a que se faz remissão. A esse respeito, apresentamos emenda para a respectiva correção.

Cumprе, ainda, consignar 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. O art. 56 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, trata da gestão das instituições de ensino 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, o que estamos propondo mediante emenda que altera a redação do art. 46.

Estamos, ainda, apresentando emenda modificativa 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 entendemos que 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, estamos propondo que fique expresso no texto do PLS nº 375, de 2005, que as respectivas normas não se aplicam ao ensino militar.

Por outro lado, estamos apresentando emenda acrescentando parágrafo ao art. 9º com o objetivo de deixar expresso que para os fins de aplicação dos recursos federais entendem-se como manutenção e desenvolvimento do ensino também as atividades de extensão e de pesquisa.

Ademais, também propomos emenda acrescentando artigo nas 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).

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.

Por fim, cabe recordar que a esta Comissão cabe analisar as implicações constitucionais, regimentais e de juridicidade da proposição em pauta, cabendo à Comissão de Educação, Cultura e Esporte avaliar o mérito da presente proposição e também decidir terminativamente sobre a conveniência da sua adoção ou não, nos termos regimentais.

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, adotadas 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 art. 11, § 1º.

EMENDA Nº – CCJ

Renumerem-se os artigos e os capítulos do Projeto.

EMENDA Nº – CCJ

No art. 42, substitua-se a expressão “no art. desta Lei” pela expressão “nesta Seção”.

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o seguinte § 2º ao art. 9º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 9º.

§ 1º

§ 2º Para os fins deste artigo entende-se como manutenção e desenvolvimento do ensino também as atividades de extensão e de pesquisa.”

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o seguinte art. 44, renumerando-se o atual art. 44 como art. 45, bem como os subsequentes:

“Art. 44. Aplicam-se as normas gerais contidas nesta Lei às instituições estaduais e municipais de ensino superior.”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se do atual art. 44, *caput*, renumerado como art. 45, a expressão “universidades e”.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 46, renumerado como art. 47:

“Art. 47. Revogam-se o art. 16 da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968; o 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