

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei (PL) n° 5.884, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que “dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica” (ICEB).

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) n° 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, onde foi aprovada, nos termos de parecer, e a esta Comissão de Justiça e Cidadania, 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. 1° a 4°). No Capítulo II (arts. 5° a 8°) dispõe sobre o Termo de Parceria. Por fim, o seu Capítulo III, (arts. 9° a 12,) dedica-se às disposições finais da lei.

No art. 1°, 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 IV); 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); normas de prestação de contas que observem as Normas Brasileiras de Contabilidade; publicidade de seus dados administrativos e financeiros; e prestação de contas de recursos e bens de origem pública (inciso III).

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 deste 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); 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 oportunidade de estabelecer um marco legal para instituições comunitárias de educação básica, inspirado na legislação relativa à educação superior. A proposição foi distribuída à apreciação da CE, onde, aprovada, veio a esta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual cabe a apreciação de forma terminativa, nos termos regimentais.

A matéria recebeu aprovação na Comissão de Educação, nos termos de relatório que ali apresentado, e do qual extraímos a descrição material que consta deste relatório.

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 deste tema é iminente e não existe prejuízo em sua previsão legal nos termos propostos, evidenciando-se que caberá regulamentação específica disciplinar a matéria.

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 a cujo respeito a competência legislativa é comum à União, aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, inciso V, CF), e que cabe 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 Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB.

Recorde-se que a LDB original previa que a educação seria provida por instituições pública e privadas, e a Lei nº 13.868, de 2019, também de iniciativa parlamentar, acrescentou as instituições comunitárias. Esses entes existem para o ensino superior, e o PL ora apreciado amplia seu escopo para alcançar o ensino básico.

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

Cumpra anotar, finalmente, que os termos do Projeto são genéricos, abstratos, impessoais e inovadores, ademais de coerentes com o ramo do direito em que se insere 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 1998, e sua tramitação se dá nos termos definidos pelo Regimento Interno do Senado Federal.

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”.

Entendemos que a Emenda CE, de 2022, Comissão incumbida regimentalmente do exame do mérito da matéria, contribui para o aperfeiçoamento do projeto e deve ser adotada por esta CCJ.

Julgamos também que vem em boa hora a Emenda nº 2 -CCJ, pois também trata de educação de qualidade para todos, conforme é a proposta do PL em análise. Afinal, segundo levantamento realizado pela Associação Nacional de Educação Domiciliar (ANED), entidade criada em 2010, 35 mil famílias praticam “atualmente” o ensino domiciliar no Brasil, com 70 mil estudantes entre 4 e 17 anos. Ainda de acordo com a entidade, entre 2011 e 2018, o crescimento dessa forma de educação atingiu 2.000% e, por ano, esse aumento seria hoje de aproximadamente 55%.

É preciso reconhecer o direito dessas famílias de realizar o excelente trabalho que fazem, bem como proporcionar a outras essa possibilidade, que já existe em diversos países e que, conforme entendimento

do Supremo Tribunal Federal (STF), não é estranha ao ordenamento constitucional brasileiro. Vale ressaltar que, ainda em linha com o STF, o PL indica que deverá haver regulamentação específica para disciplinar a matéria, o que nos parece adequado e pertinente.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, e voto por sua aprovação, adotada a Emenda aprovada pela Comissão de Educação, bem como da Emenda nº 2 -CCJ.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



is2023-04735

Assinado eletronicamente, por Sen. Plínio Valério

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6723130143>