

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.

Cumprido 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 -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