



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

# SÚMULA DE RECOMENDAÇÕES AOS RELATORES

## Nº 1/2021/CE

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Súmula de Recomendações aos Relatores da Comissão de Educação – CE tem por objetivo definir parâmetros de referência às decisões da Comissão, não traduzindo qualquer tentativa de cercear o direito à iniciativa legislativa, por parte dos Autores, ou à livre manifestação do pensamento, por parte dos Relatores.

Os argumentos postos na Súmula estão fundamentados em disposições constitucionais e infraconstitucionais, acompanhados dos devidos embasamentos jurídicos, pedagógicos e técnicos.

Registre-se, por fim, que esse texto, originalmente aprovado em 2013, foi alterado em Reunião da CE, no dia 21 de junho de 2016. No dia 15 de setembro de 2021, no entanto, o Colegiado aprovou o retorno ao texto original, conforme aprovado em 2013, que orienta que os pareceres dos projetos de lei de criação de escola federal e de criação de campus de instituição federal e de educação superior sejam pela rejeição, com envio de indicação ao Poder Executivo.

### PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DE ESCOLA FEDERAL, EM QUALQUER NÍVEL OU MODALIDADE DE ENSINO

De acordo com o art. 32, IX, “b”, do Regimento Interno, o segundo campo temático ou área de atividade da Comissão de Educação é constituído pela “política e **sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais**”.

Nesse campo, compete à CE examinar as matérias referentes ao sistema federal de ensino. De acordo com o art. 16 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o sistema federal de ensino é composto pelas



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

instituições mantidas pela União; pelas instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; e pelos órgãos federais de educação. Infere-se, portanto, que os projetos de lei de criação ou de autorização de instituições federais de ensino tratam de matéria de organização e composição do sistema federal de ensino.

A organização desse sistema, obviamente, compete à União, como, por sinal, deixa explícito o § 1º do art. 211 da Constituição Federal, cujos termos iniciais são: “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios...”.

Esse sistema se organiza em estrito respeito às normas legais, dentre as quais obviamente se inserem as normas de maior hierarquia, isto é, as constitucionais.

A organização do sistema pela União supõe uma ação integrada, colaborativa e fiscalizadora entre os Poderes Públicos federais, cada um dentro de sua esfera de competência. Uma divisão de atribuições que melhor contribua para a qualidade da educação.

Nesse sentido, também dentro do sistema federal de ensino, cabem o zelo e a obediência às competências dos Poderes da República com relação às instituições públicas. A criação de instituições públicas de ensino é responsabilidade precípua do Poder Executivo, dentro de planos e programas de expansão das redes federais de ensino<sup>1</sup>. Ao Poder Legislativo cabe o exame da conveniência e do mérito das instituições propostas pelo Poder Executivo, à luz desses mesmos planos e programas de expansão.

Trata-se, assim, de zelar pelo equilíbrio e harmonia de divisão de atribuições. Desse modo, a reserva de iniciativa legislativa para o Presidente da República, determinada pelo art. 61, § 1º, II, “e” é também critério fundamental ao qual se submete a organização do sistema federal de ensino, razão pela qual essa matéria se inscreve entre as competências de análise de mérito atribuídas à Comissão de Educação. Trata-se da aplicação, pela Comissão, de um critério com referência constitucional ao qual a organização do

---

<sup>1</sup> Por implicar na criação de órgãos públicos e, obviamente, em cargos, funções e empregos, além de acarretar aumento de despesa, a iniciativa legislativa da criação de escolas, em qualquer nível ou modalidade de ensino, é privativa do Poder Executivo. (Ver art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal).



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

sistema federal de ensino se encontra submetida. Nos termos da competência regimental da Comissão, é a análise de relevante aspecto legal do sistema educacional. Tal referência constitucional, por sinal, é atribuição inafastável de todas as Comissões da Casa com relação às suas respectivas matérias.

Por outro lado, a Comissão, reconhecendo a competência específica do Poder Executivo em examinar as possibilidades e conveniências de inserir novas instituições nos planos de expansão das redes federais de ensino, pode deliberar o envio da matéria sob a forma de Indicação, agindo coerentemente com o preceito regimental inscrito no art. 113, segundo o qual esse tipo de proposição é aquele pelo qual se “sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”.

Acrescente-se que projetos de lei desse teor, de iniciativa parlamentar, são meramente autorizativos e, portanto, inócuos, pois não geram nem direitos nem obrigações.

Lembre-se que, em termos de mérito educacional, a criação de uma escola pública deve ser decidida à luz de um Plano de Educação, de uma Política Educacional ou de uma Proposta Pedagógica Inovadora, e assim por diante, onde todas as instâncias educacionais, inclusive, obviamente, as próprias escolas e suas comunidades, gozam do direito de ser ouvidas e de se tornar participantes. É esse o costume salutar em todas as nações que cultivam o Estado Democrático de Direito.

Portanto, o Parecer do Relator de um PL que vise à criação de escola pública, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta. A criação de escolas deve ser sugerida na proposição do tipo INDICAÇÃO, a ser encaminhada ao Poder Executivo. (Ver RI/CD, art. 113).

## **PROJETO DE LEI DE CRIAÇÃO DE CAMPUS DE INSTITUIÇÃO FEDERAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**

A criação ou a autorização para criação de campus de instituição federal de educação superior não é matéria objeto de lei, mas de decisão acadêmica e administrativa das instituições envolvidas, isto é, a instituição de ensino (no exercício de sua autonomia) e o Ministério da Educação,



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

como instituição supervisora e credenciadora. A lei só é necessária para a criação da instituição e não para sua expansão, ainda que sob a forma *multicampi*.

Desse modo, o Parecer de Relator a projeto de lei com essa finalidade deverá concluir pela rejeição da proposta e, se reconhecido o mérito da iniciativa, esta deverá ser encaminhada sob a forma de Indicação ao Poder Executivo.

### **PROJETO DE LEI DE INCLUSÃO DE DISCIPLINA OU DE QUALQUER OUTRA ALTERAÇÃO CURRICULAR, EM QUALQUER NÍVEL OU MODALIDADE DE ENSINO**

É preciso considerar, de um lado, que a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, estabelece apenas um núcleo básico de conteúdos, destinado a assegurar a unidade da educação nacional (art. 26 da Lei). Por outro lado, ao aprovar essa legislação, o Congresso Nacional conferiu ao Conselho Nacional de Educação e ao Ministério da Educação atribuições específicas sobre questões curriculares. De fato, a definição de diretrizes curriculares do ensino fundamental e médio está, por lei, conferida à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e ao Ministério da Educação (art. 9º, § 1º, alínea c, da Lei n.º 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei n.º 9.131, de 1995). No nível da educação superior, a Câmara da Educação Superior do CNE e o MEC recebem a mesma atribuição (art. 9º, § 2º, alínea c, da mesma Lei).

Cabe ainda lembrar que, quanto ao ensino fundamental, a competência legal da União, nessa matéria, está constitucionalmente (art. 210) limitada à fixação de conteúdos mínimos, de maneira a assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos regionais e nacionais.

Adicionalmente, é preciso considerar que a grade curricular dos diferentes níveis de educação básica já se encontra sobrecarregada. A adição de novos componentes pode inclusive prejudicar o rendimento escolar em conteúdos essenciais. Os indicadores de qualidade do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), mantido pelo Ministério da Educação, bem informam da necessidade de concentrar esforços nos conteúdos



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

básicos (especialmente língua portuguesa e matemática) e não dispersar a atividade pedagógica em uma multiplicidade de conteúdos e atividades excessiva para o tempo escolar hoje existente.

No que tange à educação superior, deve ser destacado que as universidades gozam de autonomia didático-científica, dentre outros aspectos, o que vale dizer que têm competência para definir currículos e programas, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, tanto para os cursos de graduação como de pós-graduação.

Assim, como no caso precedente, o Parecer do Relator sobre um PL que trate de assunto curricular, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deverá concluir pela rejeição da proposta. Qualquer proposta do Poder Legislativo sobre o assunto currículo escolar, em qualquer nível ou modalidade de ensino, deve ser sugerida pela proposição do tipo INDICAÇÃO, a ser encaminhada ao Poder Executivo. (Ver RI/CD, art. 113).

## **PROJETO DE LEI DE INSTITUIÇÃO OU MODIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A propositura de políticas públicas pode ser apresentada pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo. Não há porque esse último cercear sua atividade iniciadora, tendo em vista o bem comum e a efetiva implantação de direitos sociais, em que se insere o direito à educação.

No caso de iniciativa legislativa parlamentar, é preciso evitar, porém, a invasão à competência administrativa do Poder Executivo. Nesse sentido, cabe considerar que, ao legislar, por sua iniciativa, sobre políticas públicas, o Poder Legislativo deve cingir-se à esfera das diretrizes, objetivos e normas fundamentais. Ao Poder Executivo incumbirá a adoção dos atos concretos de administração, como a criação ou reestruturação de órgãos, definição de atribuições para esses órgãos, alocação de recursos e regulamentação para implementação.

O zelo por essa divisão de responsabilidades entre os Poderes, na análise de mérito pela Comissão, encontra fundamento na sua competência regimental em pronunciar-se, de um lado, sobre política educacional (ou políticas públicas educacionais) e, de outro, sobre o respeito aos aspectos legais de organização institucional, estrutural e funcional do sistema



Câmara dos Deputados  
Departamento de Comissões  
Comissão de Educação

educacional (art. 32, IX, "b", do Regimento Interno).

Faz sentido, portanto, analisar o mérito da proposição e observar estritamente a competência do Poder Legislativo sobre a matéria educacional de que ela trate.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2021.

Assinatura manuscrita em azul da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.

Deputada **PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE**  
Presidente