

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 7.289, DE 2010

Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA.

**Autor:** Senadora ROSEANA SARNEY

**Relator:** Deputada ANA PERUGINI

#### I - RELATÓRIO

Veio ao exame da Comissão de Educação o Projeto de Lei nº 7.289, de 2010, de autoria da ilustre Senadora Roseana Sarney, que “Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA”.

Em 14 de maio de 2010, a matéria foi distribuída para apreciação conclusiva desta Comissão e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno; e, nos termos do art. 54 do mesmo diploma legal, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 17 de novembro de 2010, foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público o Parecer da Deputada Andreia Zito, pela aprovação.

Na Comissão de Educação, o Parecer do Deputado Paulo Rubem Santiago, pela rejeição da matéria com Indicação ao Poder Executivo, não chegou a ser apreciado pela superveniência do fim da legislatura em 31 de janeiro de 2015.

Até que, em 10 de setembro de 2015, fui designada parecerista da proposição.

É o **relatório**.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A República Federativa do Brasil constitui-se numa Federação. Contudo, dado o histórico da sua formação pelo processo de desagregação, forma inversa ao que ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos, vigora uma cultura e *práxis* de hipertrofia do ente federal, a União, com um forte dirigismo central, em detrimento de maior liberdade dos diversos entes federados. De forma inovadora no cenário mundial, a experiência brasileira ainda consagrou os municípios como participantes do pacto federativo, o que tem gerado grandes conflitos de competência em todas as áreas de gestão governamental.

Por seu turno, embora o poder soberano do Estado brasileiro seja uno e indivisível, este é concretizado pelo exercício de três funções, a legislativa (função de elaborar normas gerais e abstratas), a executiva (função de aplicar essas normas gerais aos casos concretos) e a judiciária (função de dirimir os conflitos na aplicação de tais normas e dizer o direito em caráter de definitividade). Embora tenha sido na antiguidade grega que a noção de tripartição dos poderes tenha sido concebida, por meio da Política de Aristóteles, foi somente em 1748, com a publicação da obra *Do Espírito das Leis*, pelo francês Charles de Montesquieu, que se propugnou que as três funções não podem ser exercidas pelo mesmo órgão, pois o poder, sempre que não encontra limites, tende a corromper-se.

Essas funções são exercidas em caráter de precuidade, mas não são exclusivas de um determinado Poder, pois na atualidade se exige uma maior interpenetração e harmonia entre os poderes. Foi esse o modelo, de separação de poderes flexível e não absoluto, que foi adotado na nossa Constituição de 1988. De fato, como preleciona o Professor José Afonso da Silva<sup>1</sup>, “se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais,

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. [...] Se os tribunais não podem influir no Legislativo, são autorizados a declarar a inconstitucionalidade das leis, não as aplicando neste caso. [...] O Presidente da República não interfere na função jurisdicional. Em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado Federal, a quem cabe aprovar o nome escolhido (art. 52, III, a)". Institui-se, assim, um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) que só fazem aperfeiçoar o exercício mesmo de cada função.

Essa dinâmica de atuação e fiscalização mútuas entre os poderes da república não permite a invasão de competências na esfera de outro poder. De modo que, como esclarece a Súmula 01, de 2013, da Comissão de Educação, "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. 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". A súmula susomencionada ainda arremata que "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".

A presente iniciativa da nobre Senadora Roseana Sarney visa a autorizar o Poder Executivo a criar a Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA, que, segundo o art. 2º do Projeto, teria os objetivos de ministrar o ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária.

Quanto ao conteúdo é inegável o mérito da matéria, uma vez que, como ressalta o autor, traria grande dinamismo para a microrregião da Baixada Fluminense. Todavia, como vimos, há óbices constitucionais para a aprovação da matéria.

É unânime no atual Estado Democrático de Direito que somente a Constituição pode fixar competência dos Poderes constituídos. A

ordem constitucional é que determina as competências legislativa, executiva e judiciária. Os projetos de lei autorizativos são inconstitucionais porque determinam o que somente o poder constituinte pode determinar, acabando por invalidar a própria Constituição. São, pois, inconstitucionais porque invadem competência privativa do Chefe do Executivo (vício formal de iniciativa), porque usurpam a competência material do Poder Executivo e porque ferem o princípio constitucional da separação de poderes.

Fossem válidas tais leis, os parlamentares passariam de legisladores a coautores da obra ou serviço autorizado, se imiscuindo obviamente numa função estranha àquela legiferante, e por isso sempre rechaçadas pelas Constituições. Tais leis são sempre de iniciativa parlamentar, pois há o impedimento lógico de o Executivo ou o Judiciário autorizar a si mesmos a praticar determinado ato.

Embora sejam, como vimos, inconstitucionais os Projetos de lei de iniciativa parlamentar que autorizem o Executivo ou Judiciário a adotar determinado ato em assunto que se inscrevam em suas competências reservadas, em 17 de julho de 2015, tramitavam nesta Casa 34 Projetos de Lei propondo a autorização ao Poder Executivo para a criação de *campi* universitários em diversas localidades. Concluímos que, além de inconstitucionais, os ditos projetos de lei autorizativos acabam por desviar o legislativo da sua função precípua de inovar na ordem jurídica, dentro de sua competência constitucional, para obrigar não somente toda a Administração pública como também os demais poderes.

É preciso enfatizar, ainda, que, de acordo com o art. 207 da Constituição Federal, as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Também vige a Súmula 01, de 2013, da Comissão de Educação, de acordo com a qual “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. 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”.

Ressalte-se que o Projeto de Lei do Senado nº 212, de 2006, que é a matéria que estamos apreciando, foi aprovado por aquela Casa antes do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ –,

que foi aprovado pelo plenário do Senado. O Parecer da CCJ do Senado foi formulado à Consulta RCE 69/2015, feita pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Pelo Parecer, são inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que autorizam o Executivo ou o Judiciário a adotar determinado ato em assuntos que sejam da competência reservada do poder em questão.

O Supremo Tribunal Federal deixou assente, na ADI 179/RS, que “é inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder”.

Em face do exposto, somos pela **REJEIÇÃO** da presente proposição, e recomendamos a Indicação ao Poder Executivo, nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como via mais adequada.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputada ANA PERUGINI  
Relatora

**REQUERIMENTO**  
**(Da Sra. Ana Perugini)**

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo para que promova, por meio do seu órgão ministerial, a criação da Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exª. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação em anexo, sugerindo a criação da Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA.

Sala das Sessões, em        de        de 2016.

Deputada ANA PERUGINI  
Relatora

**INDICAÇÃO Nº     , DE 2016**  
**(Da Comissão de Educação)**

Sugere a criação da Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Educação:

Em sua reunião do dia     de     de 2016, a Comissão de Educação deliberou pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.289, de 2010, de autoria da Senadora Roseana Sarney, que pretendia criar a Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA.

Em razão do que dispõe a Súmula nº 1, de 2013, de Recomendação aos Relatores da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, e do que dispõe o art. 207 da Constituição Federal, relativo à autonomia universitária, o Colegiado deliberou pela rejeição do projeto, não por discordância do mérito educacional, mas pela inadequação formal de sua apresentação – na forma de projeto de lei –, e pela necessidade de promover a sua adequada inserção nos planos de expansão da rede federal de educação superior.

Todavia, a iniciativa legislativa supracitada merece atenção especial, razão pela qual esta Comissão decidiu pelo encaminhamento da presente Indicação a Vossa Excelência, sugerindo a criação da Universidade Federal da Baixada Maranhense (UFBAM), com sede no Município de Pinheiro – MA. Com essa finalidade, reproduzimos a seguir a justificativa da nobre autora do Projeto de Lei nº 7.289, de 2010, a Senadora Roseana Sarney:

*Na última década, cresceu de modo acentuado a procura pelo ensino superior, em razão do grande crescimento das matrículas no ensino médio e do aumento da percepção social acerca da importância da continuidade*

*dos estudos, ante a competição cada vez mais acirrada no mercado de trabalho.*

*A conseqüente expansão das matrículas tem-se caracterizado por algumas distorções, entre as quais se destaca o fato de que grande contingente de estudantes de baixa renda não consegue dar continuidade a seus estudos. Concorre para isso, em primeiro lugar, a falta de vagas nas instituições públicas, nas quais o ensino é gratuito. Por sua vez, os sistemas de financiamento são deficientes. O Fundo de Financiamento aos Estudantes do Ensino Superior (FIES), por exemplo, não atende a todos que o procuram. Já os recentemente criados programas de concessão de bolsas atendem apenas a uma parcela reduzida de estudantes carentes. Desse modo, os alunos mais pobres vêem-se obrigados a fazer imensos esforços para pagar anuidades nos estabelecimentos privados ou simplesmente abandonam seus projetos de cursar o ensino superior.*

*Uma das formas de combater essa realidade consiste na expansão da rede pública de educação superior, o que se deve fazer mediante atenção especial ao interior do País, principalmente às regiões menos desenvolvidas, mas de grande potencial.*

*A Micro-Região da Baixada Maranhense, constituída por 21 municípios: Anajatuba, Arari, Bela Vista do Maranhão, Cajari, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, Peri Mirim, Presidentes Sarney, Santa Helena, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim, com uma população estimada em 474.929 habitantes e uma das maiores densidades populacionais do Estado, menor apenas da Aglomeração Urbana de São Luís e da micro-região do Médio Mearim, possuía no ano de 2005 mais de 26.500 (vinte e seis mil e quinhentos) alunos matriculados na rede de ensino regular, sendo que destes, aproximadamente 6.690 (seis mil seiscentos e*

noventa) apenas na terceira série (Fonte: MEC/INEP/DEEB).

*Estima-se que, em 2006, mais de 6.000 (seis mil) alunos concluirão o Ensino Médio, juntando-se a esse número as demandas dos anos anteriores a 2005, na sua maioria sem condições de frequentar uma escola superior, seja por não disporem de recurso para deslocamento e de condições de moradia na capital do Estado, onde se localiza o pólo da Universidade Federal mais próxima ou até mesmo de instituições de ensino superior na região. Faz-se, portanto, urgente a necessidade de implantação, em PINHEIRO, de um campus da UFMA - Universidade Federal do Maranhão, cidade que possui a maior demanda, com 4.565 (quatro mil quinhentos e sessenta e cinco) inscritos em 2005 no ensino médio regular.*

*O Ensino Superior é condição básica para o desenvolvimento de uma comunidade em todos os aspectos. Somente o saber pode oferecer ao homem os instrumentos necessários à operacionalização de mudanças concretas na realidade objetiva que o cerca. Conforme consta no Capítulo IV, artigo 43, inciso I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/96, "A educação superior tem por finalidade 'estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo', ou seja, preparar o indivíduo para o exercício pleno da cidadania, capacitando-lhe a construir uma sociedade onde o progresso não seja apenas um sonho.*

*Implantar uma Universidade Federal em PINHEIRO é levar o progresso a uma parcela considerável do povo maranhense, visto que a região estrategicamente localizada poderá atender também a parcelas das micro-regiões do Gurupi, Litoral Ocidental Maranhense e Pindaré. É disseminar em ampla escala o conhecimento científico e tecnológico de que o Brasil tanto necessita para crescer e desenvolver-se.*

*Iniciativas com a contida neste projeto permitirão a interiorização do desenvolvimento acadêmico e*

*socioeconômico, contribuindo, ainda, para o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação (PNE).*

Esta Comissão de Educação entende, Senhor Ministro, que a medida está coerente com a política de expansão das universidades federais que vem sendo implantada pelo Governo Federal e que beneficiará um grande contingente populacional de Pinheiro e também das microrregiões do Gurupi, Litoral Ocidental Maranhense e Pindaré.

São esses os argumentos que justificam a proposta ora encaminhada a esse Ministério.

Sala das Sessões, em            de            de 2016.

Deputada ANA PERUGINI  
Relatora

2016-1837.docx