

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.491, DE 2019

Apensado: PL nº 3.782/2020

Garante o acesso ao primeiro ano do Ensino Fundamental a todas as crianças que completem (6) seis anos de idade durante o ano a ser cursado

Autora: Deputada CARLA ZAMBELLI

Relator: Deputado MENDONÇA FILHO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei principal em análise, em proposta isolada, pretende garantir o acesso ao primeiro ano do ensino fundamental a todas as crianças que completem seis anos de idade ao longo do correspondente ano civil. Veda também a retenção da criança na educação infantil por critério etário.

Encontra-se apensado o projeto de lei nº 3.782, de 2020, de autoria do Deputado Bacelar, que propõe alteração da redação do *caput* do art. 32 da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação. Tem o mesmo objetivo da proposição principal, no sentido de assegurar à criança, no ano em que completar seis anos de idade, o acesso ao primeiro ano do ensino fundamental.

A matéria tem regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

A Comissão de Educação, única chamada a se pronunciar sobre o mérito das iniciativas, aprovou as proposições na forma de Substitutivo que torna obrigatória a matrícula no primeiro ano da pré-escola e no primeiro ano do ensino fundamental das crianças que completarem, respectivamente,



* C D 2 3 0 4 8 5 9 4 5 8 0 0 *

quatro e seis anos de idade até o dia 31 de março do correspondente ano civil e faculta a matrícula, no primeiro ano da pré-escola e no primeiro ano do ensino fundamental para as crianças que completarem, respectivamente, quatro e seis anos de idade até 30 de junho do correspondente ano civil, por demanda dos pais ou responsáveis, desde que haja vaga, e 1º de julho até 31 de dezembro do correspondente ano civil, desde que, além do cumprimento dos requisitos estabelecidos no inciso I deste parágrafo, haja resultado favorável em avaliação psicopedagógica realizada pela escola.

Veio, na sequência, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 54, I, do RICD.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.491, de 2019 (principal), o PL nº 3.782, de 2020, a ele apensado, e o Substitutivo aprovado na Comissão de Educação vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD), e para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD.

Passa-se, então, a analisar cada um desses aspectos.

Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem observados: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.



Quanto ao *primeiro* aspecto, as proposições veiculam normas constantes da política de diretrizes e bases da educação nacional e traduzem normas gerais sobre educação, **conteúdos inseridos no rol de competências legislativas da União, ex vi dos arts. 22, inciso XIV, e 24, IX, da Constituição da República.**

A propósito, o eg. Supremo Tribunal Federal consignou, ao apreciar a temática constantes das proposições no julgamento da ADI nº 6.312, a **inconstitucionalidade formal** de lei estadual que estabelecia idade de corte para ingresso no ensino fundamental em dissonância com a legislação federal, por tratar-se de competência legislativa privativa da União, a teor do inciso XIV do art. 22 (STF – Plenário, ADI nº 6.312, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 11.02.2021).

Em seu voto, o e. Min. Luís Roberto Barroso asseverou:

Deve-se reconhecer o vício de inconstitucionalidade formal, tendo em vista a violação da competência privativa da União para legislar a respeito de diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, XXIV, CF.

A definição do momento de ingresso no Ensino Fundamental pelas crianças de 6 (seis) anos de idade é uma questão que precisa receber tratamento uniforme em todo o país. Admitir que os Estados disponham de maneira diferente pode colocar em risco a estrutura da política nacional de educação.

Ainda sob o aspecto formal, também não parece que o Supremo Tribunal Federal tenha interditado a atuação deste Congresso Nacional para disciplinar a temática.

No julgamento da ADC nº 17, pugnava-se pela declaração de constitucionalidade dos artigos 24, II, 31 e 32, *caput*, da Lei 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com o intuito de pacificar a controvérsia judicial que existia até então sobre a validade dessas normas. Do julgado, extraem-se dois conteúdos jurídicos relevantes. Primeiro, de que é **constitucional a fixação da idade de 6 (seis) anos como marco para o ingresso no ensino fundamental**. Segundo, de que **cabe ao Ministério da Educação definir o momento em que o aluno deve preencher o critério etário**.

* C D 2 3 0 4 8 5 9 4 5 8 0 0 *



Esse segundo conteúdo é relevante, uma vez que, a depender do sentido e alcance atribuídos a ele, este Congresso Nacional não poderia disciplinar a matéria.

Ao apreciar o voto, porém, não se constata que a Suprema Corte assentou a competência privativa do Ministério da Educação para definir o momento em que o aluno deve preencher o critério etário, de maneira a excluir a atuação do Congresso Nacional no tratamento do assunto.

Com efeito, o voto que conduziu à formação da maioria asseverou que o Ministério da Educação “é o órgão dotado de capacidade institucional adequada para produzir a melhor decisão a respeito da matéria” em comparação com o Poder Judiciário, em geral, e ao Supremo Tribunal Federal, em particular.

Muito pelo contrário. Consta do voto que foi este Congresso Nacional, ao editar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quem outorgou a competência ao Conselho Nacional de Educação. Confira-se trecho do voto do redator para o acórdão Min. Luís Roberto Barroso:

Eu devo dizer a Vossa Excelência que o meu primeiro sentimento era uma questão de capacidade institucional. **Quer dizer, nem tudo na vida deve ser decidido perante o Poder Judiciário e perante o Supremo Tribunal Federal.**

(...)

(...), entendo que se está diante de típico caso em que o Poder Executivo – no caso representado pelo Ministério da Educação – é o órgão dotado de capacidade institucional adequada para produzir a melhor decisão a respeito da matéria, o que recomenda postura de autocontenção judicial e deferência com relação ao órgão técnico.

(...)

Não se está diante de uma questão meramente semântica ou normativa, a respeito da correta interpretação da lei vis a vis da Constituição. A data de corte para ingresso no Ensino Fundamental requer conhecimentos técnicos específicos a respeito de pedagogia e psicologia infantil. Com efeito, **foi justamente por conta de sua capacidade institucional e especialização na matéria que o art. 9º, §1º, da LDB, atribuiu ao Conselho Nacional de Educação a competência normativa para disciplinar questões do gênero.** – grifou-se.



Portanto, o STF não abordou a questão das **capacidades institucionais** em cotejo com a competência deste Congresso Nacional, mas, sim, com relação à sua própria *expertise* para decidir a respeito de assunto tão complexo.

Conforme consta do voto, foi este Parlamento quem atribuiu competência ao Conselho Nacional de Educação, circunstância que autoriza que este mesmo Congresso Nacional possa retirar-lhe a competência sem que disso resulte qualquer inconstitucionalidade.

É dizer: a matéria encontra-se dentro do amplo espaço de conformação legislativa para disciplinar o assunto.

Além disso, é **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), porquanto não incide, na espécie, reserva de iniciativa.

Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária**, haja vista não haver exigência constitucional de lei complementar ou de outro veículo normativo para disciplina do assunto. Tampouco a lei que se pretende alterar tem o referido *status*, tratando-se de lei ordinária.

Apreciada sob ângulo **material**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, **específicos e imediatos**, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática.

Portanto, **aludidas proposições revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988**.

No tocante à ***juridicidade***, o PL nº 3.491, de 2019, está eivado de vícios. Em *primeiro* lugar, não se se harmonizam à legislação pátria em vigor, uma vez que pretende “*inovar autonomamente*” no ordenamento jurídico sem qualquer concatenação lógico-jurídica com a Lei que disciplina o assunto: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Em verdade, caso aprovado, o PL poderia ensejar um caos hermenêutico acerca da matéria, que dificilmente seria equacionado pelo critério temporal de antinomia de normas (*lei posterior revoga lei anterior*).



Aliás, sequer há cláusula de revogação expressa, bem como não aponta a lei que está sendo alterada.

A seu turno, seu apenso e Substitutivo aprovado qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Todas elas *(i)* se harmonizam à legislação pátria em vigor, *(ii)* não violam qualquer princípio geral do Direito, *(iii)* inovam na ordem jurídica e *(iv)* revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**

No que respeita à **técnica legislativa**, há ajustes a serem nas três proposições: o art. 1º delas não atende ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na medida em que **não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**.

Ademais, a numeração dos artigos do Projeto de Lei nº 3.491, de 2019 (principal) devem ser corrigidos, para retirar o travessão após o número ordinal. Também há ofensa ao art. 7º, § 4º, da LC nº 95/98, uma vez que veicula assunto objeto de disciplina em outra lei (no caso, a LDB), não se situando, além disso, na exceção do preceito: quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. Por fim, e como dito, outro defeito de técnica legislativa reside na ausência de cláusula de revogação expressa.

Já o PL nº 3.782, de 2020, e o Substitutivo aprovado não possuem outros vícios, além do destacado acima. Por essa razão, apresenta-se duas emendas de técnica legislativa com o intuito de sanar todos os vícios apontados.

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa** do Substitutivo aprovado na Comissão de Educação, na forma do substitutivo de técnica legislativa abaixo apresentado; votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa** do PL nº 3.782, de 2020, apensado ao principal, na forma do substitutivo de técnica legislativa apresentado; e pela **constitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 3.491, de 2019 (principal).



Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado MENDONÇA FILHO
Relator

2023-6267



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO APROVADO PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

Acrescenta artigo à Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a idade de ingresso no ano inicial da educação pré-escolar e do ensino fundamental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta artigo à Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a idade de ingresso no ano inicial da educação pré-escolar e do ensino fundamental.

Art. 2º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 6º-A. É obrigatória a matrícula no primeiro ano da pré-escola e no primeiro ano do ensino fundamental das crianças que completarem, respectivamente, quatro e seis anos de idade até o dia 31 de março do correspondente ano civil.

Parágrafo único. É facultada a matrícula, no primeiro ano da pré-escola e no primeiro ano do ensino fundamental para as crianças que completarem, respectivamente, quatro e seis anos de idade:

I - até 30 de junho do correspondente ano civil, por demanda dos pais ou responsáveis, desde que haja vaga.

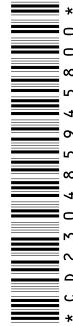
II – de 1º de julho até 31 de dezembro do correspondente ano civil, desde que, além do cumprimento dos requisitos estabelecidos no inciso I deste parágrafo, haja resultado favorável em avaliação psicopedagógica realizada pela escola.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mendonça Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230485945800>



* C D 2 3 0 4 8 5 9 4 5 8 0 0 *

Deputado MENDONÇA FILHO
Relator

2023-6267

Apresentação: 15/08/2023 10:18:41:360 - CCJC
PRL 1 CCJC => PL 3491/2019
PRL n.1



* C D 2 2 3 0 4 8 5 9 4 5 8 0 0 *



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mendonça Filho
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD230485945800>

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 3.782, DE 2020

Altera o art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a matrícula das crianças de seis anos de idade no ensino fundamental.

Art. 2º O art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se no ano letivo em que a criança completar seis anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

..... (NR)".

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2023.

Deputado MENDONÇA FILHO
Relator

2023-6267



† C D 2 3 0 / 8 E 0 / E 8 0 0 +