

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 completam (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 completam 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,



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**.



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 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 da subemenda substitutiva abaixo apresentada; 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.

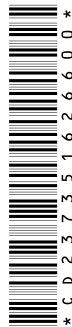
Parágrafo único. É facultada a matrícula, no primeiro ano da pré-escola e no primeiro ano do ensino fundamental para as crianças que completarem, respectivamente, quatro e seis anos de idade:

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.



Deputado MENDONÇA FILHO
Relator

2023-6267

Apresentação: 09/10/2023 14:02:03.810 - CCJC
PRL 2 CCJC => PL 3491/2019

PRL n.2



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD237351626600>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Mendonça Filho



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 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

