



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER N° 136, DE 2025 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), que *institui o Sistema Nacional de Educação (SNE); e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do parágrafo único do art. 193 e dos arts. 211 e 214 da Constituição Federal.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem a exame do Plenário do Senado Federal (SF) o Substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados (CD) ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235, de 2019, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do *caput* e do parágrafo único do art. 23, do parágrafo único do art. 193 e dos arts. 211 e 214 da Constituição Federal (CF).

De autoria do Senador Flávio Arns, o PLP foi aprovado no Senado Federal em 2022. O texto foi remetido à CD, que aprovou em 3 de setembro de 2025 o Substitutivo em tela. O Senado recebeu a proposição no dia 8 do mesmo mês.

A proposição aprovada na Câmara compõe-se de **64 artigos**, organizados em **seis capítulos**, que passamos a sintetizar a seguir.

Em seu **Capítulo I**, a proposição traz **disposições preliminares (arts. 1º e 2º)**. Em síntese, o texto institui o SNE e define-o como o conjunto de relações que articulam os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em conformidade com a legislação, o Plano Nacional de Educação e a organização federativa.

No **Capítulo II**, a proposição trata dos **princípios e objetivos do SNE (arts. 3º e 4º)**. Pelo texto, o SNE rege-se por **doze princípios**, como a autonomia federativa, a garantia do direito à educação, a justiça social, a gestão democrática e a valorização dos profissionais. A CD também estabeleceu **oito objetivos**, que incluem promover colaboração federativa, planejar de forma articulada, garantir qualidade e equidade, estabelecer padrões nacionais, harmonizar normas e monitorar políticas educacionais.

Em seu **Capítulo III**, a proposição trata das **competências dos entes federados (arts. 5º a 9º)**. À União, cabe coordenar o SNE, formular políticas nacionais, prestar assistência técnica e financeira, manter sistemas de avaliação, articular políticas de educação superior e gerir a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite). Os Estados devem coordenar seus sistemas de ensino, pactuar com os Municípios a oferta obrigatória de ensino fundamental, prestar assistência técnica e financeira, manter a Comissão Intergestores Bipartite da Educação (Cibe) e cooperar com a União. aos Municípios, compete organizar seus sistemas de ensino, pactuar com os Estados, integrar programas suplementares, monitorar planos locais e cooperar com a União. Ao Distrito Federal aplicam-se as competências de Estados e Municípios. Os entes podem, ainda, formar consórcios para ações educacionais.

Em seu **Capítulo IV**, a proposição da CD trata das **cinco funções integradoras do SNE (arts. 10 a 56)**. O capítulo está estruturado em **seis seções**.

A **primeira seção especifica as cinco funções integradoras do SNE (art. 10)**: governança democrática, planejamento, padrões de qualidade, financiamento e avaliação.

A **segunda seção** trata propriamente da **governança democrática (arts. 11 a 26)**. Também estabelece as instâncias permanentes de pactuação

(Cite e Cibe), as instâncias normativas (Ministério da Educação – MEC, Conselho Nacional de Educação – CNE, e conselhos estaduais e municipais), e de participação e controle social (fóruns, conferências e conselhos). A Cite pactua coordenação federativa, divisão de responsabilidades, demandas prioritárias, padrão mínimo de qualidade e metodologia do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), entre outros temas. Sua composição é paritária entre União, Estados e Municípios. A Cibe tem funções análogas no âmbito estadual, envolvendo o monitoramento dos planos e a pactuação da oferta do ensino fundamental. Também é composta de forma paritária entre Estado e Municípios. Cria-se ainda a Infraestrutura Nacional de Dados da Educação (INDE) para garantir interoperabilidade, qualidade e segurança dos dados educacionais, tendo o CPF como identificador único do estudante.

A terceira seção trata de **planejamento (arts. 27 a 30)**. O texto estabelece que o PNE, de duração decenal, fixa diretrizes, metas e estratégias e deve articular-se aos planos estaduais, distrital e municipais. A elaboração desses planos deve ainda ser articulada entre os entes federados, com participação social.

A quarta seção estabelece os **padrões de qualidade (arts. 31 a 39)**. Pelo texto, a oferta educacional deve observar padrões mínimos de qualidade, pactuados entre os entes no âmbito da Cite. Esses padrões abrangem tanto condições de oferta (como jornada escolar, formação docente, infraestrutura e serviços complementares) quanto rendimento escolar (aprendizagem, aprovação e redução da evasão). Também são definidos padrões para a educação superior e, de modo específico, para a pós-graduação *stricto sensu*, integrados aos processos nacionais de avaliação e regulação.

A quinta seção aborda o **financiamento (arts. 40 a 45)**. O financiamento da educação básica pública será orientado pela equidade, pelo padrão mínimo de qualidade e pela universalização do acesso. O CAQ constitui referência nacional de investimento por aluno e será calculado pelo MEC, conforme metodologia pactuada na Cite. A União manterá programas de incentivo à permanência escolar, enquanto os entes federados devem assegurar recursos para manutenção da educação superior nas respectivas redes e programas de apoio estudantil. Também está prevista a continuidade de programas de financiamento estudantil para a educação superior privada.

Por fim, a **sexta e última seção do Capítulo IV** trata de **avaliação (arts. 46 a 56)**. Pelo texto, a avaliação nacional integra a governança democrática e é coordenada pela União, em regime de colaboração. Engloba

cinco tipos de avaliações: planos decenais, educação básica, educação profissional e tecnológica, educação superior e pós-graduação. Cada segmento possui avaliação nacional específica, com objetivos de aferir qualidade, desempenho, infraestrutura e gestão, além de fornecer informações à sociedade e subsidiar o planejamento de políticas.

Em seu **Capítulo V**, a proposição da CD trata de **educação escolar indígena e quilombola (arts. 57 a 61)**. A educação escolar indígena, bilíngue e intercultural, é organizada em **territórios etnoeducacionais** e deve respeitar línguas e culturas próprias. A pactuação será feita por instâncias com participação indígena e governamental. A educação escolar quilombola também é **responsabilidade compartilhada**, valorizando formas próprias de produção e transmissão de saberes. O Executivo federal regulamentará os processos de pactuação, mediante consulta prévia e informada às comunidades. Estão previstas comissões, fóruns e conferências nacionais específicas para esses segmentos.

Por fim, o **Capítulo VI** traz **disposições finais e transitórias (arts. 62 a 64)**. Pelo texto, os entes federados deverão adequar suas normas em **até dois anos** da publicação da norma, com apoio técnico do MEC. Além disso, a Cite e as Cibes deverão ser criadas em **até 90 dias** após a publicação da lei, que entrará em vigor na data de sua publicação. A vigência da lei aprovada é imediata.

Em 16 de setembro de 2025, foi apresentado o **Requerimento nº 672, de 2025**, solicitando **urgência** para que matéria fosse apreciada diretamente pelo Plenário do Senado.

Em 23 de setembro de 2025, **os senadores e as senadoras aprovaram o referido requerimento**, cabendo, portanto, a este Pleno apreciar a proposição.

II – ANÁLISE

O PLP nº 235, de 2019, retorna, em forma de Substitutivo, para deliberação do Senado Federal, após revisão pela Câmara dos Deputados, conforme disposto no art. 65 da CF e nos arts. 285, 286 e 287 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Em primeiro lugar, importa informar que o referido texto está **adequado quanto aos aspectos formais** de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, não havendo óbices nesse sentido para sua aprovação. Quanto à boa técnica legislativa, fizemos pequenos ajustes pontuais.

Em termos de **mérito**, cumpre observar que a transformação desta proposição em lei certamente representará avanço significativo para a educação brasileira. Nesse sentido, cumprimentamos o **autor da proposição, Senador Flávio Arns**, que tornou possível, depois de vários anos, finalmente darmos cumprimento às disposições constitucionais do art. 23, de modo geral, e dos arts. 211 e 214, de maneira específica, todas relacionadas à instituição de um sistema nacional de educação no Brasil.

Mencionamos, ainda a respeito dessa preocupação com o tema no Congresso Nacional, o PLP nº 15, de 2011, do Deputado Felipe Bornier, e o PLP nº 413, de 2014, do Deputado Ságuas Moraes, ambos arquivados na CD, que ensejaram as primeiras discussões sobre o tema.

Vale citar ainda as **proposições que tramitaram em conjunto na Câmara com o projeto de lei complementar em análise**, a saber: PLP nº 47, de 2019, do Deputado Pedro Cunha Lima; PLP nº 216, de 2019, da Deputada Rosa Neide; PLP nº 267, de 2019, da Deputada Rose Modesto; PLP nº 109, de 2023, da Deputada Adriana Ventura e outros; PLP nº 42, de 2024, do Deputado José Medeiros; e PLP nº 25, de 2019, de minha autoria.

Em vista desse esforço, é com **grande satisfação** que assinalamos o avanço das discussões no decorrer da tramitação das citadas proposições e celebramos que o conjunto dessas discussões tenha sido incorporado de forma tão consistente no substitutivo em análise.

Vale acrescentar que, sob uma perspectiva acadêmica, o conceito de sistema nacional de educação não se estrutura como mera sobreposição de diferentes órgãos e perspectivas distintas. Trata-se, na verdade, da **concertação sinérgica** entre esses órgãos e perspectivas, com vistas à consecução de objetivos enfeixados num horizonte que é de Estado - e não meramente de governo.

Como muito bem sintetiza a professora Maria Helena Augusto (2024), em trabalho recente, mencionando os professores Dermeval Saviani (2010) e Carlos Roberto Jamil Cury (2008), o SNE deve ser compreendido como **unidade** de vários elementos intencionalmente reunidos, que formam um

conjunto coerente e operante. O Sistema pressupõe, assim, as ideias de articulação, cooperação e colaboração. Por meio dele, o governo central tem um poder de direção que vai muito além da definição de normas gerais, podendo garantir, em conjunto com os demais entes, uma coesão nacional, um padrão comum e um adequado financiamento, sem com isso esvaziar, de forma inconstitucional, a devida autonomia dos demais entes federados.

Em outras palavras, conforme Donella Meadows aborda no livro *Pensando em sistemas: como o pensamento sistêmico pode ajudar a resolver os grandes problemas globais*,

o modo mais eficaz de lidar com a resistência política é encontrar um meio de alinhar os vários objetivos dos subsistemas, em geral determinando um objetivo abrangente; **isso permite que os agentes saiam de sua racionalidade limitada.** Quando todos trabalham harmoniosamente em busca do mesmo resultado (com os ciclos de *feedback* servindo ao mesmo objetivo), **os resultados podem ser surpreendentes.** Os exemplos mais conhecidos da harmonização de objetivos são as mobilizações das economias durante um período de guerra ou desastre natural, e sua posterior recuperação.

A partir dessas balizas teóricas e dos contornos constitucionais que mencionamos, bem como do amadurecimento das discussões nos últimos anos, podemos reafirmar que **o Substitutivo da Câmara dos Deputados aperfeiçoa** em vários aspectos, de modo consistente, o texto aprovado pelo Senado Federal em 2022. Cumprimentamos, assim, o excelente trabalho desenvolvido pelo **Deputado Rafael Brito, relator da matéria na CD e Coordenador da Frente Parlamentar Mista da Educação.**

Um dos mais importantes aperfeiçoamentos realizados é o que confere às **decisões das comissões intergestores** caráter de orientação aos entes federados na formulação de suas políticas educacionais. Esses entes, assim, serão respeitados em suas prerrogativas de autonomia federativa, na perspectiva do regime de colaboração e das demais disposições previstas no art. 211 da CF.

Nos termos do Substitutivo, a lógica do SNE passa a se estruturar não mais em torno de instrumentos, conforme texto aprovado no Senado, mas de **cinco “funções integradoras”**, que passam a constituir a espinha dorsal da lei em que vier a se transformar a proposição. Julgamos que essa nova arquitetura facilitou a compreensão e deu organicidade às dimensões relevantes

do Sistema para a educação nacional, a saber: governança democrática, planejamento, padrões nacionais de qualidade, financiamento e avaliação.

O texto da Câmara inovou ainda ao instituir a **Infraestrutura Nacional de Dados da Educação** (INDE), que vem a ser um mecanismo de governança democrática do SNE para subsidiar os processos de planejamento e de gestão das políticas educacionais, bem como o cumprimento dos objetivos do Sistema. O Substitutivo ainda propõe a criação do Identificador Nacional Único do Estudante (INUE), atrelado ao Cadastro de Pessoa Física (CPF) do estudante. O referido Inue será de uso obrigatório em todos os sistemas de ensino, com o objetivo de assegurar a interoperabilidade dos registros administrativos.

A criação da Infraestrutura e deste identificador nacional único para os estudantes nos parece também uma boa medida, pois permitirá que os diferentes sistemas “conversem” e que os dados possam ser lidos em conjunto, facilitando a prospecção de cenários e subsidiando de forma mais consistente a tomada de decisão e a efetividade das políticas públicas.

Também se mostra positiva a **retirada do texto** das disposições referentes à denominada “**Câmara de Apoio Normativo**”, instalada no âmbito da Cite, cujas atribuições conflitavam com instâncias normativas já existentes, especialmente o Conselho Nacional de Educação (CNE).

As novas linhas estabelecidas para a implementação do **Custo-Aluno Qualidade** também nos parecem mais exequíveis. A partir do Substitutivo da Câmara, o CAQ é entendido como uma referência de investimento por aluno, a ser implementada considerando o orçamento já existente e as complementações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O novo desenho para a governança do CAQ também nos parece mais condizente com a arquitetura federativa, pois o cálculo em si torna-se atribuição do MEC, cabendo à Cite a responsabilidade de pactuar sobre a aprovação da metodologia de cálculo.

Um outro acréscimo interessante realizado pela Câmara no PLP nº 235, de 2019, foi o tratamento dado à “**Avaliação Nacional de Pós-Graduação Stricto Sensu**”. Essa avaliação levará em conta padrões de qualidade — os quais passarão a orientar: *i*) o reconhecimento, por meio da avaliação de entrada; e *ii*) a renovação do reconhecimento, por meio da avaliação de permanência —, para os programas de pós-graduação *stricto sensu*.

de instituições públicas e privadas, estabelecendo as condições mínimas a serem observadas pelas instituições para oferta desses programas.

Parece-nos bastante pertinente que uma lei do SNE discipline esse tema, pois assim se viabiliza que a lógica do Sistema aborde de forma fidedigna a amplitude e a complexidade do fenômeno educacional no País, além de, evidentemente, contribuir para a qualidade na oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Enfim, em que pese a elegância e a adequação do Substitutivo da CD ao PLP nº 235, de 2019, julgamos que **cabe recuperar alguns aspectos importantes do texto original do Senado**, que, no nosso sentir, representam avanços dos quais não se pode prescindir.

Propomos, assim, de partida, recuperar do texto do SF (art. 54, inciso VII) a percepção de que o acompanhamento da implementação da **base nacional comum curricular** (BNCC) deve estar entre os objetivos do SNE. Ajustamos, portanto, o art. 4º do Substitutivo para retomar essa redação. Afinal, entendemos que um eixo fundamental para o Sistema deve ser o da preocupação com a aprendizagem significativa. Não se pode conceber, dessa forma, uma perspectiva que seja efetivamente sistêmica sem considerar o conjunto de conhecimentos e habilidades a serem construídos nas salas de aula, a fim de promover o pleno desenvolvimento dos estudantes. Nesse sentido, julgamos que o SNE deve acompanhar a implementação de uma base compartilhada desses saberes, representada, no caso, pela BNCC, tão debatida e tão negociada, cuja implementação tem avançado desde 2017 nas redes de ensino, inclusive com perspectivas de melhorias e aprimoramentos.

Ao rol das **competências da União**, registradas no art. 5º do Substitutivo da Câmara, consideramos oportuno trazer de volta, do texto aprovado em 2022 (art. 4º, inciso XVII), a competência de “assegurar a oferta, a manutenção e o desenvolvimento da educação escolar das populações do campo e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas (...).” Esse ajuste parece-nos importante, na medida em que dá às populações do campo o tratamento adequado, consideradas suas especificidades, as quais muitas vezes demandam atuação do governo federal, em colaboração com os entes federados responsáveis pela oferta nos territórios, por meio de assistência técnica e financeira. Em suma, pensamos que é preciso levar em conta as necessidades e tomar providências sobre a educação do campo, a partir da preocupação conjunta com essa população, sobretudo a que vive em regiões de difícil acesso ou está em situação de vulnerabilidade.

Em adição, também propomos a recuperação de trecho do texto original (art. 24, § 2º) que dota os **conselhos de educação** de autonomia técnico-pedagógica, administrativa e financeira. Assim, ressalvamos no Substitutivo o art. 15, § 1º, a fim de incorporar ao dispositivo parte da redação dada pelo Senado à questão. Essa medida fortalece os conselhos, pois cria condições reais para que exerçam de modo efetivo seu papel normativo e de assessoramento, sem eventuais restrições relacionadas a recursos e a amarras institucionais, que inviabilizam o exercício pleno de suas funções e colocam em risco as suas possibilidades de contribuição e incidência.

Ainda no âmbito dos **conselhos** (art. 15), retomamos, nos termos aprovados nesta Casa anteriormente, o dispositivo do PLP original (art. 24, § 3º) que estabelece que os Presidentes desses colegiados serão eleitos pelos seus respectivos pares, conforme regulamento. Parece-nos uma medida de legitimação dos mandatos, que promove a necessária configuração democrática que deve permear essas instâncias, mantida ainda semelhança com o funcionamento do próprio CNE, conforme o art. 7º, § 3º, da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Ainda em termos da garantia de uma configuração democrática, também retomamos, no parágrafo único do art. 19 do Substitutivo, a **obrigatoriedade de que haja fóruns de educação nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios**. Essa retomada, proveniente do § 2º do art. 27 do texto do Senado, garante organicidade na lei em que vier a se transformar a proposição. Afinal, se as conferências de educação são obrigatórias (art. 22, § 1º do texto da Câmara) e compete aos fóruns “coordenar a realização das conferências de educação e aprovar seu regulamento” (art. 19, inciso I, do texto da CD), é importante que se garanta a existência de fóruns de educação que possam implementar as referidas conferências.

Aproveitamos também para retomar a progressiva extensão da **educação em tempo integral** como dimensão fundamental para a garantia da educação básica de qualidade, conforme aparecia no art. 54, inciso IV, do PLP aprovado no Senado em 2022. Impõe-se ajustar, portanto, o inciso I do art. 34, do Substitutivo, de modo a evidenciar-se que a progressiva extensão para jornada em tempo integral deve ser considerada, quando se aborda a noção de “padrão mínimo de qualidade”.

É importante manter ainda a importante percepção do texto do Senado (art. 5º, parágrafo único) de que os **sistemas de ensino que apresentarem desempenho crítico nas avaliações** nacionais devem ser

priorizados. Nesse sentido, ressalvamos o art. 33, inciso III, do Substitutivo, a fim de incluir na redação desse dispositivo a ideia de que a ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira da União, com relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados, com relação aos seus Municípios, devem priorizar os sistemas de ensino mais frágeis e eventualmente mais desafiados em termos de entrega de ensino de qualidade.

Propomos, finalmente, que as instituições públicas de **educação profissional e tecnológica** voltem a integrar o texto do art. 44, na forma do art. 43 do PLP aprovado no Senado Federal. Julgamos que a responsabilidade com os programas de assistência estudantil, de ação afirmativa e de inclusão social para estudantes matriculados em redes e instituições sob responsabilidade da União, dos Estados e do Distrito Federal não se circunscreve apenas à educação superior. Valorizar e promover o acesso e a permanência na educação profissional e tecnológica é fundamental, sobretudo quando se considera a importância estratégica dessa modalidade para o desenvolvimento do País e a inserção no mundo do trabalho.

Reafirmamos, portanto, que a aprovação deste Sistema Nacional da Educação no Brasil, que articula os esforços educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **constitui verdadeira pedra angular** para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, inclusiva e socialmente transformadora, conforme mandamento constitucional que finalmente será regulamentado.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), e, no mérito, pela sua **aprovação**, ressalvados os seguintes ajustes redacionais e de técnica legislativa:

- na redação do **art. 4º**, inclua-se, ao final, o inciso “IX - acompanhar a implementação da base nacional comum curricular,”, proveniente do inciso VII do art. 54 do texto original do Senado;
- na redação do **art. 5º**, inclua-se, ao final, o inciso “XIV - assegurar a oferta, a manutenção e o desenvolvimento da

educação escolar das populações do campo e das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”, proveniente do inciso XVII do art. 4º do texto original do Senado;

- na redação do **§ 1º do art. 15**, substitua-se a expressão “de cada ente federado” por “do respectivo ente federado” e, na sequência imediata do texto, inclua-se a expressão “dotados de autonomia técnico-pedagógica, administrativa e financeira, assegurada pelos respectivos poderes instituintes”, proveniente do § 2º do art. 24 do texto original do Senado, suprimindo-se, ainda, para atender à boa técnica legislativa, as expressões “este artigo” e “(Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)”;
- na redação **do art. 15**, inclua-se, ao final, o dispositivo “§ 6º Os presidentes dos conselhos de educação previstos no *caput* deste artigo serão eleitos por seus respectivos pares, conforme regulamento.”, proveniente do § 3º do art. 24 do texto original do Senado;
- na redação **do parágrafo único do art. 19**, substitua-se a palavra “facultado” por “cabendo”, acrescendo a palavra “similares” após “fóruns” provenientes do § 2º do art. 27 do texto original do Senado;
- na redação do **inciso I do art. 33**, para atender à boa técnica legislativa, suprima-se a expressão “(Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)”;
- na redação do **inciso III do art. 33**, inclua-se ao final, após o trecho “seus Municípios”, a expressão “com prioridade para os sistemas de ensino que apresentarem desempenho crítico nas avaliações nacionais.”, proveniente do parágrafo único do art. 5º do texto original do Senado;
- na redação do **inciso I do art. 34**, inclua-se ao final, após o trecho “estabelecimentos de ensino”, a expressão “com progressiva extensão para jornada em tempo integral”, proveniente do inciso IV do art. 54 do texto original do Senado;

- na redação do **art. 44**, inclua-se ao final, após a expressão “*stricto sensu*”, o trecho “bem como nas instituições públicas de educação profissional e tecnológica sob sua responsabilidade”, proveniente do art. 43 do texto original do Senado;
 - na redação do **caput do art. 49**, para atender à boa técnica legislativa, suprima-se a vírgula entre as palavras “constituirá” e “fonte”.
- Sala das sessões, de outubro de 2025.

Senador Davi Alcolumbre, Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora