

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 534, de 2018 – Complementar, do Senador Cristovam Buarque, que *dispõe sobre instrumento de cooperação federativa para transferência à União de competências educacionais de Estados, Distrito Federal e Municípios*.



SF/19532.37718-74

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 534, de 2018 – Complementar, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que estabelece, como instrumento de cooperação federativa, a transferência à União de competências educacionais dos entes subnacionais, com o fito de assegurar o acesso dos estudantes à educação básica de qualidade independentemente do local de residência ou classe social.

Segundo a proposição, a transferência ensejada será feita mediante lei específica do ente subnacional e ficará condicionada ao aceite da União. Feito o aceite, a União realizará todas as ações necessárias para que o sistema de ensino pelo qual passou a ser responsável alcance o que o projeto intitula Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica. O ente transferidor, por sua vez, repassará à União os recursos que seriam por ele destinados à educação, caso não fosse efetuada a transferência de competências na área. Além disso, a transferência poderá ser revogada a qualquer tempo pelo ente transferidor, após notificação à União feita com antecedência mínima de noventa dias e desde que a revogação não gere prejuízo às atividades do ano letivo.

O projeto prevê, ainda, que a União dará prioridade de aceite da transferência de competência educacional aos entes federados em situação crítica de desempenho, entendida como desempenho dos estudantes da rede

pública abaixo da média nacional, conforme as avaliações da educação básica conduzidas pela esfera federal; bem como o não-alcance do Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica.

Esse Padrão Mínimo de Qualidade, nos termos do PLS, considerará três aspectos: 1) a estrutura física, os equipamentos escolares e a adoção de tecnologias da informação e do conhecimento nas práticas pedagógicas; 2) as condições relacionadas a plano de carreira, remuneração condigna e formação inicial e continuada do corpo docente; e 3) a adoção do regime de tempo integral nas escolas.

Em adição, o projeto prevê que a transferência de competências educacionais à União poderá ser pactuada com previsão de implantação progressiva, desde que sejam considerados conjuntos de escolas públicas de uma mesma cidade.

A vigência é prevista para a data de publicação da lei em que o projeto vier a se transformar.

Na justificção, o autor informa que a matéria replica teor de proposição anterior de sua autoria, o PLS nº 337, de 2016, a fim de materializar o disposto no art. 23 da Constituição Federal, que inscreve entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a tarefa de proporcionar os meios de acesso à educação, prevendo, ainda, a fixação de normas para a cooperação federativa por meio de leis complementares. Dessa forma, argumenta que a proposição busca amparar uma atuação mais incisiva da União no saneamento das desigualdades educacionais do País, sem ferir o pacto federativo.

O PLS nº 534, de 2018 – Complementar, foi encaminhado à análise da CCJ e da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), antes de seguir para o Plenário.

Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão, em conformidade com o art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, bem como sobre o mérito, no tocante à instrumentalização jurídica dos objetivos



do projeto. Os aspectos de mérito referentes às opções adotadas com respeito à distribuição de responsabilidades, aos elementos levados em conta na definição do Padrão Mínimo de Qualidade da Educação Básica e aos critérios de priorização de aceite estipulados no PLS serão examinados pela CE, a teor do art. 102, I, do RISF.

No tocante à constitucionalidade da proposição, cabe assinalar, primeiramente, que, nos termos da Constituição Federal, a União detém competência para editar normas gerais sobre educação e ensino (art. 24, IX), bem como para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Ademais, é competência comum de todos os entes federados proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V), cabendo a lei complementar, nesse âmbito, fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O ensino deve observar, entre outros princípios, o da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e o da garantia de padrão de qualidade (art. 206, I e VII). Fundamental para assegurar o atendimento desses princípios é a atuação redistributiva e supletiva da União, que se destina a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino (art. 211, § 1º). Entretanto, por imposição da mesma Carta, cabe aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados a atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211, §§ 2º e 3º). Por fim, não se pode ignorar que os entes federados devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211, *caput*).

De todos os dispositivos constitucionais colacionados é possível extrair que, embora os entes federados tenham áreas de atuação prioritárias na oferta de serviços públicos de educação, não existe exclusividade na prestação dos serviços, dentro de cada área. Assim, embora constitua exceção, é possível a oferta, por Município, do ensino superior, desde que empregando recursos adicionais aos que a Carta vincula à educação. Da mesma forma, também a União pode ofertar o ensino básico, como ocorre com os colégios de aplicação das universidades federais e os colégios militares.

Ainda com base nos preceitos constitucionais citados, pode-se concluir que a União tem o dever indeclinável de atuar supletivamente para equalizar as oportunidades educacionais e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino. Isso, porém, não vai ao ponto de permitir que os outros entes se demitam de uma competência que lhes foi constitucionalmente atribuída. Noutras palavras, competências constitucionais são indeclináveis.



Foi o que decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.544 (DJ de 17.11.2006), ao declarar inconstitucional lei do Estado do Rio Grande do Sul que atribuía aos Municípios nele localizados, com exclusividade, a responsabilidade por proteger os sítios arqueológicos em seu território. A proteção dos sítios arqueológicos é competência comum dos entes federados, nos termos do art. 23, III, da Constituição. Em seu voto, o Ministro Relator observou que as competências comuns *substantivam incumbência e responsabilidade, assim, de natureza qualificadamente irrenunciável*. E, sobre a competência legislativa prevista no parágrafo único do art. 23, assinalou que *regular a cooperação não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente nos Municípios*.

Se o que se disse é válido em relação a todas as competências enumeradas no art. 23, com maior razão o é no caso da educação, tendo em vista a minudente disciplina de repartição de encargos e tarefas feitas pelo próprio Texto Magno em seu art. 211. A maneira como o projeto em exame pretende materializar a cooperação da União com Estados e Municípios em matéria educacional desborda dos limites traçados pela Constituição, na medida em que permite que o ente central assuma, como um todo, a gestão de sistemas de ensino de Estados, do Distrito Federal e de Municípios.

Embora os meios de atuação da União concebidos pelo projeto sejam, a nosso ver, incompatíveis com a Carta Magna, permanece válido o objetivo básico que presidiu a sua apresentação, consistente no exercício mais incisivo, pelo ente central, de sua função redistributiva e supletiva em matéria educacional. Por isso mesmo, sem descaracterizar a proposição em sua essência, consideramos viável promover alterações em seu texto, de modo a viabilizar o incremento na atuação federal em matéria de educação básica, além de orientá-la, por critérios objetivos, em favor dos sistemas estaduais e municipais mais necessitados de auxílio. Isso pode ser feito sem que Estados e Municípios renunciem à competência constitucional de gerir seus próprios sistemas educacionais.

Para remediar o problema identificado e, ao mesmo tempo, assegurar que o ordenamento jurídico contemple medidas destinadas a realizar o objetivo fundamental perseguido no projeto, ofertamos substitutivo que disciplina a celebração de convênios pela União com Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto a construção e manutenção de infraestruturas, a assistência técnica e financeira e a cessão de servidores federais da carreira de magistério para os entes cujos sistemas



de ensino se encontrem em situação crítica de desempenho. Os convênios de cessão de servidores deverão ter duração de no mínimo quatro anos, sem prejuízo de sucessivas renovações.

Cabe registrar que, no âmbito de outras políticas públicas, a União já fornece mão-de-obra para atuação em Estados e Municípios, remunerada pelos cofres federais, como no caso do Programa Mais Médicos (Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e Portaria Interministerial nº 1.369, de 8 de julho de 2013). Outro exemplo é a Força Nacional de Segurança Pública, formada por integrantes das polícias federais e estaduais, que atua em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a pedido de Governador de Estado. Os policiais alocados na Força recebem diárias do governo federal durante a sua atuação no Estado que a solicitou (Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004).

Ainda no que diz respeito à constitucionalidade, não se aplica ao caso a reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição. O projeto se funda no parágrafo único do art. 23 da Carta, segundo o qual *leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*. Não há que se falar em reserva de iniciativa presidencial para tais leis. Ademais, na forma como o assunto é tratado no substitutivo que apresentamos, tem-se a regulação de um tipo de convênio celebrado pela União. Leis que tratem de acordos de vontade, sejam eles contratos ou convênios, celebrados pela Administração Pública não se sujeitam à reserva de iniciativa, como, aliás, já decidiu o STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.059 (DJe de 08.05.2015).

Sanado, por meio de emenda substitutiva, o vício de inconstitucionalidade anteriormente identificado, não vislumbramos óbices à aprovação do projeto, quanto à juridicidade e à regimentalidade.

Quanto à situação de fundo, justificadora das medidas previstas na proposição, os problemas de qualidade nas redes públicas dos Estados e Municípios são há muito conhecidos. A despeito de algumas experiências exitosas localizadas, e de certo progresso nos indicadores relativos aos anos iniciais do ensino fundamental, o fato é que boa parte dos sistemas de ensino ainda patinam no tocante à garantia de um padrão mínimo de qualidade para todos os alunos. Segundo os dados mais atualizados disponíveis, a média nacional do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas redes públicas foi de 5,5 do 1º ao 5º ano do ensino fundamental; 4,4 do 6º ao



9º ano; e apenas 3,5 no ensino médio. As metas propostas para 2021 quando da criação do IDEB – respectivamente 6,0; 5,5; e 5,2 – possivelmente só serão alcançadas pelo primeiro segmento do ensino fundamental. Mesmo nessa etapa, três estados e cerca de 1.500 municípios deixaram de alcançar o patamar intermediário estipulado para 2017 em suas redes de ensino. No ensino médio, majoritariamente a cargo das redes estaduais, apenas duas unidades da federação alcançaram a meta para o ano de 2017.

Essa situação certamente tem múltiplas causas, como bem aponta o projeto ao tratar do Padrão Mínimo de Qualidade da Educação Básica. As deficiências de infraestrutura acometem boa parte das escolas brasileiras: segundo o Censo Escolar, 6% das escolas públicas de ensino fundamental não contam com sistema de esgoto e 10% não têm abastecimento de água ou energia. No que se refere a recursos pedagógicos indispensáveis nos dias de hoje, cerca de 37% das escolas não possuem acesso à Internet e pouco mais da metade conta com biblioteca ou sala de leitura. A inadequação das condições de carreira e remuneração dos professores, bem como as deficiências em sua formação também são notórias. E o regime de tempo integral ainda está distante da realidade da grande maioria de nossos alunos: apenas 9,4% dos matriculados no ensino fundamental têm jornada escolar superior a sete horas diárias.

Diante desse quadro, fica patente o acerto da proposição aventada, com os indispensáveis ajustes para eliminar a inconstitucionalidade identificada. É preciso uma ação direta da esfera federal em favor da educação básica, para além das formas de assistência técnica e financeira já oferecidas, de maneira a assegurar o cumprimento de um patamar mínimo de qualidade nos sistemas de ensino que não têm conseguido dar conta dessa tarefa.

Cabe aduzir, por fim, que o substitutivo apresentado mantém os critérios de determinação dos entes com sistema de ensino em situação crítica previstos no texto original do projeto.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 534, de 2018 – Complementar, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo:



**EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº DE 2018 - COMPLEMENTAR**

Dispõe sobre instrumentos de cooperação federativa educacional e define critérios para estabelecer o Padrão Mínimo de Qualidade da Educação Básica

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei Complementar dispõe sobre os convênios e instrumentos congêneres para cooperação entre a União e os demais entes federados, com o objetivo de assegurar o acesso dos estudantes à educação básica de qualidade, independentemente de local de residência ou classe social.

**Art. 2º** Os instrumentos de cooperação de que trata esta Lei Complementar poderão ter como objeto, entre outros:

I – a construção e manutenção de infraestruturas do sistema de ensino do Estado, Distrito Federal ou Município conveniente;

II – a cessão, sem ônus para o conveniente, de servidores integrantes da Carreira de Magistério do Ensino Básico Federal;

III – a provisão de assistência técnica e financeira pela União ao ente conveniente para a melhoria da qualidade da educação básica.

§ 1º É vedada a assunção, pela União, de competências de gestão dos sistemas de ensino dos demais entes federados.

§ 2º Quando o instrumento de cooperação tiver por objeto o disposto no inciso II do *caput*, sua duração não poderá ser inferior a quatro anos e sua execução, quando progressiva, deverá ocorrer, no mínimo, por conjuntos de escolas públicas de uma mesma cidade.

**Art. 3º** A União dará prioridade na celebração da cooperação aos entes federados em situação crítica de desempenho.



*Parágrafo único.* Considerar-se-á em situação crítica de desempenho o ente que:

I – tiver o desempenho dos estudantes de seu sistema público de ensino abaixo da média nacional, consideradas as avaliações nacionais da educação básica conduzidas pela União;

II – não alcançar o Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica.

**Art. 4º** O Padrão Nacional Mínimo de Qualidade da Educação Básica considerará:

I – a estrutura física, os equipamentos escolares e a adoção de tecnologias da informação e do conhecimento nas práticas pedagógicas escolares;

II – as condições do corpo docente quanto a plano de carreira, remuneração condigna e formação inicial e continuada; e

III – a adoção de regime de aulas em horário integral.

*Parágrafo único.* O Poder Executivo poderá estabelecer critérios adicionais para definir o Padrão Mínimo de Qualidade da Educação Básica, na forma do regulamento.

**Art. 5º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

