



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 8º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP
70047-900
Telefone: (61) 2022-7960 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO Nº 1717/2022/ASPAR/GM/GM-MEC

Brasília, 29 de agosto de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Senador ROGÉRIO CARVALHO
Terceiro-Secretário
Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal
Palácio do Congresso Nacional
70165-900 Brasília/DF

Assunto: Indicação nº 12, de 2022, de autoria do Senador Jorge Kajuru.

Senhor Terceiro-Secretário,

Em resposta ao Ofício nº 136 (SF), de 23 de março de 2022, incumbiu-me o Chefe de Gabinete do Ministro de encaminhar a documentação anexa contendo a manifestação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre a sugestão de "adoção de providências necessárias para incluir, nos programas de livros didáticos executados pela União, a previsão de distribuição bimestral de dois livros de conteúdo literário, artístico ou científico às famílias de estudantes de até dezessete anos matriculados em escolas de educação pública".

Esta Assessoria se coloca à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Respeitosamente,

MARCELO MENDONÇA
Chefe da Assessoria para Assuntos Parlamentares
Gabinete do Ministro de Estado da Educação

Anexo: I - NOTA TÉCNICA Nº 3068341/2022/DAPLI/CGPLI/DIRAE (3525379).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Mendonça, Chefe da Assessoria para Assuntos Parlamentares**, em 29/08/2022, às 12:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3526400** e o código CRC **B11F7CA7**.



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3068341/2022/DAPLI/CGPLI/DIRAE

PROCESSO Nº 23034.022192/2022-37

INTERESSADO: SENADOR JORGE KAJURU?

1. ASSUNTO

1.1. Análise relativa à Indicação nº 12/2022, de autoria do Senador Jorge Kajuru.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Decreto nº 9.099/2017.

2.2. Resolução nº 12/2020.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se da análise técnica relativa à Indicação nº 12/2022, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que tem como objeto sugestão ao Ministério da Educação/MEC, nos termos adiante:

3.2. Sugerimos ao Senhor Ministro de Estado da Educação, nos termos do art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, com a redação dada pela Resolução nº 14, de 23 de setembro de 2019, que adote as providências necessárias para incluir, nos programas de livros didáticos executados pela União, a previsão de distribuição bimestral de dois livros de conteúdo literário, artístico ou científico às famílias de estudantes de até dezessete anos matriculados em escolas de educação pública.

4. ANÁLISE

4.1. Das questões preliminares.

Preliminarmente ao mérito da questão, é importante apresentar o Programa Nacional do Livro e do Material Didático/PNLDD e as competências do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação/ FNDE e do Ministério da Educação/MEC, no âmbito da concepção e da execução do Programa a fim de estabelecer base para a análise dos principais pontos apontados na Indicação Parlamentar, quais sejam:

- O público alvo do PNLDD.
- A inclusão de materiais no PNLDD.
- A periodicidade de distribuição dos materiais.

Ressalta-se que a presente análise está contextualizada na execução do PNLDD pelo FNDE, não abrangendo eventuais políticas de distribuição de livros didáticos no âmbito do Governo Federal.

4.1.1. Sobre o PNLDD.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLDD), conforme o art. 1º do Decreto nº 9.099/2017, se destina a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

A execução dessa política pública envolve uma cadeia complexa, com a participação de

diversos parceiros, e deve observar as etapas estabelecidas no artigo 8º, do mesmo decreto, nos termos adiante:

Art. 8º O PNLD obedecerá às etapas e os procedimentos seguintes:

I - inscrição;

II - avaliação pedagógica;

III - habilitação;

IV - escolha;

V - negociação

VI - aquisição;

VII - distribuição; e

VIII - monitoramento e avaliação.

§ 1º A critério do Ministério da Educação, as etapas de que tratam os incisos III a VIII do caput poderão ser dispensadas, conforme edital específico.

§ 2º As etapas de que tratam os incisos I, III, IV, V, VI, VII e VIII do caput serão executadas pelo FNDE, nos termos a serem definidos em Resolução. (destacamos).

O Programa atende, anualmente, em média, mais de 30 milhões de alunos, de mais de 145 mil escolas em todo o país, beneficiando estudantes da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio.

Cada ciclo de atendimento do Programa exige que o FNDE inicie seu planejamento com dois anos de antecedência. Assim, atualmente, o FNDE já está desenvolvendo as atividades para o PNLD 2025 . Nesse processo diversas variáveis são observadas e definirão a forma de execução do Programa que é descrita a cada edital.

4.1.2. Das competências do FNDE.

Ao FNDE, conforme sua lei de criação (Lei nº 5.537/1968), cabe captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação. Assim, no art. 3º, a Lei confere ao FNDE diversas competências, dentre elas a de prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas (art. 3º, e).

A assistência técnica, conforme o diploma legal em referência, deve ocorrer por meio da disponibilização de bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais; bem como de instrumentos administrativos, visando a promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios (art. 3º, §5º, I e II).

A assistência financeira, por sua vez, ocorre por meio de transferência de recursos para execução das ações pelos entes federados, por suas redes de ensino ou por unidades executoras e demais entidades que desenvolvam atividades educacionais, conforme legislação orçamentária ou por concessão de bolsas, ressarcimento de despesas e outros mecanismos de incentivo e reconhecimento ao desenvolvimento da educação básica pública, à formação e à capacitação dos agentes públicos vinculados à educação ou à execução dos programas educacionais, na forma, condições e critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (art. 3º, §7º, I e II).

Portanto, a partir da lei, depreende-se que o FNDE tem como competência viabilizar a operacionalização das políticas públicas cujas diretrizes são concebidas e delineadas pelo Ministério da Educação.

A Resolução nº 12, de 07/10/2020, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático/PNLD, regulamenta, no art. 19, as competências dos envolvidos na execução dessa política pública, cabendo destaque ao aspecto colaborativo definido no caput, conforme a seguir:

Art. 19. A execução do Programa, no âmbito do Ministério da Educação, ocorrerá de forma colaborativa entre o FNDE e a Secretaria de Educação Básica do MEC e contará com a participação das redes de ensino e das instituições participantes, dos professores, dos conselhos municipais e estaduais de educação e das unidades executoras, por meio de procedimentos específicos e em regime de mútua cooperação, de acordo com as seguintes competências:

I –ao FNDE compete:

- a) elaborar, em conjunto com o MEC, os editais de convocação para o processo de avaliação e aquisição de materiais para o Programa;
- b) promover o cadastro dos editores, a inscrição e a análise de atributos físicos dos materiais por meio de sistema informatizado;
- c) viabilizar a entrega dos materiais pelos fornecedores e a análise de requisitos técnicos dos materiais, diretamente ou com auxílio de instituição especializada;
- d) elaborar e disponibilizar, em parceria com o MEC, o Guia do PNLD, cabendo ao FNDE as instruções e orientações técnicas;
- e) disponibilizar sistemas para a execução do PNLD das etapas sob sua responsabilidade;
- f) viabilizar a escolha dos materiais pelas escolas participantes por meio de sistema informatizado;
- g) processar os dados de escolha e remessa dos materiais;
- h) habilitar os fornecedores quanto aos aspectos jurídicos, técnicos, econômico-financeiros e quanto à regularidade fiscal e trabalhista, além de habilitar os materiais a serem adquiridos, nos termos da legislação relacionada a direitos autorais ou a outra pertinente ao tipo de aquisição, conforme o respectivo edital;
- i) gerir o processo de compra junto aos fornecedores;
- j) contratar o material junto aos fornecedores e prestadores de serviços do programa;
- k) realizar a mixagem dos acervos de materiais, diretamente ou mediante contratação de empresa especializada;
- l) providenciar a logística de distribuição dos materiais, mediante contratação de empresa especializada;
- m) verificar a produção e a distribuição dos materiais, de acordo com as especificações contratadas;
- n) realizar o controle de qualidade dos materiais adquiridos mediante contratação de instituição especializada;
- o) monitorar a disponibilização e a utilização dos materiais nas redes de ensino;
- q) viabilizar o processo de descarte do material remanescente da reserva técnica, priorizando a doação às instituições públicas, filantrópicas, à comunidade e, ainda havendo saldo, o envio à reciclagem, com foco na responsabilidade social e ambiental; e
- r) avaliar a execução do Programa periodicamente.

Da leitura do art. 8º, do Decreto, transcrito anteriormente, dos dispositivos elencados nesse tópico, percebe-se que as etapas relacionadas à assistência técnica e financeira são executadas pelo FNDE, revelando **o caráter operacional do FNDE no contexto da execução do PNLD.**

4.1.3. Das competências do Ministério da Educação.

O Decreto nº 10.195, de 30/12/2020 que, dentre outras providências aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Educação, conferiu àquela pasta a condução da política nacional de educação (art. 1º, I, do ANEXO I ao decreto em comento).

Art. 1º O Ministério da Educação, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional de educação;

(...)

A Resolução nº 12, de 07/10/2020, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático –PNLD, regulamenta, no art. 19, as competências dos envolvidos na execução dessa política pública, cabendo ao MEC as seguintes:

Art. 19. A execução do Programa, no âmbito do Ministério da Educação, ocorrerá de forma

colaborativa entre o FNDE e a Secretaria de Educação Básica do MEC e contará com a participação das redes de ensino e das instituições participantes, dos professores, dos conselhos municipais e estaduais de educação e das unidades executoras, por meio de procedimentos específicos e em regime de mútua cooperação, de acordo com as seguintes competências:

(...)

II –ao MEC compete:

a) iniciar o procedimento de construção dos editais do PNLD, conforme calendário disposto no Anexo II;

b) elaborar, em conjunto com o FNDE, os editais de convocação para o processo de avaliação e aquisição de materiais para o Programa;

(...)

Assim, cabe ao Ministério da Educação a concepção dos critérios políticos e a implementação dos programas e projetos educacionais, definindo as diretrizes, os objetivos, a amplitude, a abrangência e os objetos de suas ações.

Deste modo, pertencem àquela pasta ministerial as decisões sobre a definição dos critérios de atendimento de cada ciclo do Programa, os quais são inseridos nos respectivos editais quando de suas elaborações. Dentre esses critérios constam os tipos de materiais que serão adquiridos e distribuídos, seus quantitativos, finalidades e destinações.

Resta claro, a partir das competências definidas na Resolução, **a competência político-pedagógica do MEC na definição dos conteúdos** no contexto da execução do PNLD.

4.2. Do mérito da Indicação Parlamentar.

Conforme já explanado, o mérito será analisado sob três aspectos:

- O público-alvo do PNLD.
- A inclusão de materiais no PNLD.
- A periodicidade de distribuição dos materiais.

4.2.1. Do público-alvo do PNLD.

Conforme o art. 1º do Decreto nº 9.099/2017, o público-alvo do PNLD é composto pelas **escolas públicas** de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital. Ainda que a política pública se efetive com o uso dos materiais pelos estudantes, professores e gestores escolares, a função imediata e precípua do PNLD é prover as escolas das redes de ensino beneficiadas com livros e materiais didáticos, literários e pedagógicos, fazendo valer o papel do FNDE em prestar a assistência técnica e financeira aos entes federados, com a distribuição de recursos que, no caso do PNLD, são bens (livros) entregues a título de doação com encargo.

Sendo assim, as famílias dos estudantes não são parte imediata do público-alvo do Programa, mas não há óbice para que os estudantes compartilhem as obras com seus familiares durante o período de cessão, desde que a obra seja devolvida à escola ao final dos três primeiros anos do ciclo de atendimento, no caso das obras não consumíveis.

Além dos materiais que são cedidos aos estudantes, o PNLD distribui acervos literários para as escolas. São obras de uso coletivo, destinadas às bibliotecas e que podem ser emprestados aos estudantes a qualquer tempo. Basta que a unidade escolar esteja organizada e atendendo aos critérios do Programa.

4.2.2. Da inclusão dos materiais nos editais do PNLD.

Conforme já exposto, o edital do PNLD, ainda que elaborado de forma conjunta, reflete a distinção das competências do FNDE e do MEC, cabendo a esse a concepção e implementação e àquele a operacionalização do Programa, de forma a não haver confusão entre essas competências, o que está em coerência com as normas elencadas até aqui.

Por isso, as normas definem que a iniciativa de elaboração do edital é do MEC, por ser o

patrocinador político do PNLD cabendo ao FNDE participar desse processo como ente que promove sua execução físico-financeira, viabilizando as etapas operacionais das etapas sob sua responsabilidade.

Inserem-se nesses aspectos os de concepção e de condução da política pública, dentre eles os tipos de materiais que serão distribuídos e os seus quantitativos. Além disso, cabem ao MEC as diretrizes pedagógicas que serão examinadas na etapa de avaliação pedagógica, bem como os critérios que lastreiam esse procedimento, como o atendimento aos princípios dispostos nas diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/1996).

Em suma, os tipos de materiais constantes dos editais do PNLD são definidos em âmbito político, pela Secretaria competente do Ministério da Educação/MEC.

4.2.3. **Da periodicidade de distribuição dos materiais.**

A Resolução nº 12/2020 define que o atendimento com os materiais do PNLD deve ocorrer de forma quadrienal, com reposição e complementação anual, além da definição de uma reserva técnica.

A aquisição dos materiais visa à sua distribuição e chegada às unidades escolares até o início de cada ano letivo. Sendo assim, o FNDE distribui na integralidade todos os materiais adquiridos para que esse prazo seja cumprido, cabendo às escolas, a partir desse momento, a gestão desses recursos, uma vez que, como já afirmado, a tradição dos bens se dá por doação com encargo, transferindo-se assim a sua propriedade para os entes beneficiados.

Os livros didáticos e pedagógicos devem ser entregues aos estudantes no início do ano letivo. Os demais materiais, a exemplo das obras literárias, devem ser geridos pelas unidades escolares.

Dessa forma, a periodicidade de entrega desses materiais aos estudantes tem relação com os projetos pedagógicos das escolas, cabendo ao Governo Federal provê-las com esses recursos, conforme definido na etapa de escolha, até que se inicie o ano letivo.

5. **DOCUMENTOS RELACIONADOS**

- 5.1. Indicação nº 12/2022, de autoria do Senador Jorge Kajuru (SEI 3040716).
- 5.2. Despacho DIRAE nº 3042319/2022.

6. **CONCLUSÃO**

- 6.1. Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- a) as famílias dos estudantes não são parte imediata do público-alvo do Programa, mas não há óbice para que os estudantes compartilhem as obras com seus familiares durante o período de cessão, desde que a obra seja devolvida à escola ao final dos três primeiros anos do ciclo de atendimento;
- b) os tipos de materiais constantes dos editais do PNLD são definidos em âmbito político, pela Secretaria competente do Ministério da Educação/MEC;
- c) a periodicidade de entrega dos materiais diversos ao livro didático aos estudantes tem relação com os projetos pedagógicos das escolas, cabendo ao Governo Federal prove-las com esses recursos, conforme definido na etapa de escolha, até que se inicie o ano letivo.

- 6.2. Esta Coordenação-Geral dos Programas do Livro/CGPLI entende que os subsídios prestados até aqui sejam suficientes no âmbito de suas competências e que cabe ao Ministério da Educação oferecer os subsídios complementares caso entenda necessário.

ADSON DE MEDEIROS TORRES

DAPLI/CGPLI

De acordo.

Encaminhe-se à DIRAE, conforme Despacho DIRAE nº 3042319/2022.

ANA CAROLINA SILVA E SOUZA

Coordenadora-Geral dos Programas do Livro - Substituta



Documento assinado eletronicamente por **ADSON DE MEDEIROS TORRES, Chefe de Divisão de Apoio aos Programas do Livro**, em 04/08/2022, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINA SILVA E SOUZA, Coordenador(a)-Geral dos Programas do Livro, Substituto(a)**, em 05/08/2022, às 08:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **GARIGHAM AMARANTE, Diretor(a) de Ações Educacionais**, em 15/08/2022, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO LOPES DA PONTE, Presidente**, em 16/08/2022, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3068341** e o código CRC **01CCBFEC**.