



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 88, de 2023, do Senador Flávio Arns, que *dispõe sobre a responsabilidade educacional na garantia de oferta e de padrão de qualidade na educação básica pública*.

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

### I – RELATÓRIO

Vem para a deliberação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 88, de 2023, de iniciativa do Senador Flávio Arns, que *dispõe sobre a responsabilidade educacional na oferta e na garantia de padrão de qualidade na educação básica pública*, consideradas as atribuições prioritárias previstas no art. 211 da Constituição Federal (CF), bem como o regime de colaboração entre os níveis de governo.

Conforme a proposição, os padrões de oferta e de qualidade da educação básica pública serão aferidos em cada sistema de ensino pela evolução dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e por eventuais indicadores estabelecidos no âmbito dos entes federados. Nesse processo, devem ser observados os seguintes critérios:

- i) cumprimento, no âmbito de atuação prioritária, do plano nacional de educação e do plano do respectivo ente federado;





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

- ii) atendimento de padrões definidos de infraestrutura e funcionamento das escolas, de acordo com o Custo Aluno Qualidade;
- iii) garantia de padrão adequado de aprendizagem e de rendimento escolar dos alunos, aferido pelos institutos oficiais de avaliação educacional;
- iv) cumprimento da jornada escolar diária e da carga horária mínima anual estabelecidas em lei, bem como de progressiva extensão da jornada para período integral;
- v) garantia de atendimento multidisciplinar, em parceria com equipes da área de saúde e de assistência social;
- vi) oferecimento de creches para todas as crianças na faixa etária de zero a quatro anos, conforme demanda familiar;
- vii) valorização e reconhecimento dos profissionais de educação, por meio de remuneração condigna e de acesso a planos de carreira e a formação inicial e continuada de qualidade;
- viii) consideração conjunta, para nomeação de diretoras e diretoras de escola, de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
- ix) funcionamento regular dos conselhos escolares e dos conselhos de acompanhamento e controle social previstos em lei;
- x) gestão informatizada e transparência na execução orçamentária; e
- xi) aplicação em educação dos percentuais mínimos de recursos previstos na CF.

O PL determina que prefeitos e governadores devem enviar ao Poder Legislativo, seis meses após a posse, relatório detalhado sobre as condições da respectiva rede escolar, bem como documento com o





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

planejamento de programas, projetos e ações previstos para a área educacional nos quatro anos seguintes. Até o final do quarto mês do último ano do mandato, as autoridades referidas devem enviar relatório circunstanciado sobre os avanços obtidos nos primeiros três anos de gestão.

A proposição estabelece que inconsistências na oferta da educação básica pública e na promoção de seu padrão de qualidade acarretarão a responsabilização educacional do gestor, por meio de ação civil pública de responsabilidade educacional, nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Comprovada a negligência ou má gestão, tais inconsistências configurarão crime de responsabilidade dos governadores e prefeitos. Se, contudo, for comprovada a insuficiência de receitas do ente federado para o cumprimento de seus deveres educacionais, a União prestará a assistência financeira necessária para assegurar o padrão de qualidade na educação básica pública.

Ainda conforme o projeto, os profissionais das escolas públicas com melhoria ou manutenção de padrão na qualidade do ensino receberão abono salarial anual, nos termos do regulamento e de cada plano de carreira.

Já a direção das escolas públicas que não cumprirem as respectivas metas deverá elaborar, para análise do órgão gestor da respectiva rede de ensino, relatório de justificação do resultado obtido e plano de melhoria do ensino, com aprovação do respectivo conselho escolar.

Além de propor mudança na Lei nº 7.347, de 1985, com a finalidade assinalada anteriormente, a proposição prevê que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, nos termos do art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o descumprimento injustificado das metas do Plano Nacional, Estadual ou Municipal de Educação. Igualmente determina que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da mesma lei, impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

A cláusula de vigência é fixada para a data de publicação da nova lei.

Na justificação, após lembrar que a matéria tem previsão no Plano Nacional de Educação vigente, o Senador Arns lembra os danos trazidos à aprendizagem em decorrência da ruptura ocasionada pela pandemia de covid-19, que ampliou os desafios que o País já enfrentava para assegurar a oferta de educação básica de qualidade para todos. Desse modo, ressalta a relevância de se fortalecer a cultura de responsabilidade na gestão educacional pública, que constitui o propósito de seu projeto de lei.

O PL nº 88, de 2023, tem decisão terminativa da CE e a ele não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso do PL nº 88, de 2023. Dado que o projeto foi distribuído apenas para a CE, em decisão terminativa, este parecer aprecia sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Com efeito, o PL trata de diretrizes e bases da educação nacional, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da CF, admitindo-se, no caso, a iniciativa de membro do Congresso Nacional. Além disso, não se constata presença na proposição de assunto de iniciativa reservada ao Presidente da República, conforme dispõem os arts. 61 e 84 da CF.

O projeto também não apresenta vícios que comprometam sua constitucionalidade material, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto ao mérito educacional do projeto, cumpre de início lembrar que o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estatuiu, entre as





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

estratégias de sua Meta 20, o prazo de um ano para a edição da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), com o objetivo de assegurar “padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais”.

Embora esse prazo tenha sido descumprido, não deixaram de ocorrer, no âmbito do Poder Legislativo, debates sobre a questão, mesmo antes da aprovação do PNE vigente.

Assim, na Câmara dos Deputados, a discussão pertinente foi desencadeada pela apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 7.420, de 2006, da Deputada Professora Raquel Teixeira, ao qual acabaram apensadas outras proposições. No Senado, a iniciativa pioneira foi do Senador Cristovam Buarque, mediante o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 144, de 2007. O debate foi enriquecido pela apresentação do PLS nº 735, de 2015, da Senadora Maria do Carmo, que recebeu, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, relatório com substitutivo do Senador Cristovam. Em 2021, foi a vez da Senadora Kátia Abreu apresentar proposição sobre o tema, o PL nº 713, de 2021, arquivado ao final da última legislatura.

O fato é o nosso país dispor de normas muito avançadas a respeito de direitos educacionais. A Constituição de 1988 representou marco significativo no esforço de garantir a educação direito de todos os brasileiros e a oferta de igualdade de condições para o acesso e o sucesso escolar.

Com efeito, a obrigatoriedade de frequência escolar, que originalmente era de oito anos (nove, em 2006), elevou-se para catorze anos, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. As modalidades de ensino, voltadas para públicos específicos, sofisticaram-se, conforme os termos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

Manifestaram-se avanços de grande importância também no processo de avaliação da educação básica, com a criação de indicadores que ajudam os gestores a elaborar políticas educacionais mais refinadas. Outro avanço a destacar no arcabouço normativo da educação brasileira consiste na sistemática de financiamento da educação básica, que desde 1996 conta com fundos contábeis voltados para a promoção de mais equidade na distribuição de recursos entre as redes de ensino e as escolas públicas. No atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2020, foram aperfeiçoados os mecanismos distributivos, em especial da complementação federal, que receberam contornos mais progressivos, ao considerar, por exemplo, o nível socioeconômico dos alunos.

Apesar de todas essas conquistas, as desigualdades de acesso e sucesso escolar ainda são amplas e inaceitáveis. Diversos indicadores apontam que o Poder Público ainda é incapaz de, a partir da identificação das diferentes necessidades dos estudantes, oferecer a todos as mesmas oportunidades de aprendizagem. Ademais, conforme assinala a justificação, essa desigualdade foi intensificada pelas dificuldades criadas pela pandemia de covid-19.

Paralelamente, muitos estudos revelam que a gestão escolar, seja no nível das secretarias de educação, seja dos estabelecimentos de ensino, exerce papel de grande relevância nos resultados do processo educativo, que em última instância se expressa na efetiva aprendizagem e na boa formação dos estudantes. Ora, a aplicação criteriosa dos recursos financeiros, a consolidação de uma verdadeira gestão democrática, a criação de programas eficazes e a elaboração e aplicação de propostas pedagógicas consistentes representam faces distintas mas articuladas da responsabilidade que a sociedade espera e exige das autoridades públicas e dos demais gestores incumbidos de administrar a educação pública.

É bem verdade que, salvo em algumas ocasiões insólitas, não é muito fácil identificar com precisão de quem é a responsabilidade ou mesmo qual é o nível da responsabilidade de cada um diante de indicadores





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

educacionais insatisfatórios, principalmente quando se observa que a inércia desempenha papel nada desprezível nesse cenário. Entretanto, se não formos capazes de fortalecer uma cultura de responsabilidade e de responsabilização diante do insucesso das políticas públicas, continuaremos a ter dificuldade de levar nosso país a níveis mais robustos de desenvolvimento e de bem-estar individual e coletivo que a educação pública de qualidade com igualdade de oportunidades é capaz de assegurar.

Nesse sentido, o projeto de lei em exame representa mais um passo valioso no esforço coletivo de oferecer à população brasileira uma educação digna e de qualidade, mediante a criação de normas que buscam tonificar o comprometimento das autoridades e dos servidores públicos com o nobilíssimo papel que a escola pode e deve desempenhar em todas as sociedades modernas e democráticas.

Por conseguinte, diante do mérito indiscutível da proposição em apreço, bem como de sua consonância constitucional, jurídica, regimental e com a boa técnica legislativa, recomendamos seu acolhimento por este colegiado.

A título de aprimoramento do projeto, propomos modificar o artigo 3º, de modo a aumentar a frequência da prestação de contas da gestão educacional do Poder Executivo estadual, distrital e municipal perante o Poder Legislativo respectivo. Em vez de haver um único relatório de *accountability* educacional por parte dos Governadores e Prefeitos, propomos que haja prestações de contas anuais, ou seja, relatórios parciais ao final de cada um dos três primeiros anos de mandato, mostrando os avanços obtidos na educação ao longo do exercício correspondente, bem como um relatório geral, ao final do último ano do mandato, consolidando todos os resultados educacionais havidos durante os últimos quatro anos.

Com isso, não somente o Poder Legislativo local, mas, principalmente, a sociedade como um todo terá melhores condições de acompanhar, fiscalizar e monitorar os resultados da governança educacional em sua região ou localidade, com vistas a concretizar os princípios





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

constitucionais da publicidade, transparência e eficiência da Administração Pública, bem como a norma de participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais, prevista no parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal.

Ademais, no caput do artigo 3º, sugerimos substituir a expressão *“acompanhado de documento em que conste o planejamento de programas, projetos e ações previstas para a área educacional”* por *“acompanhado de plano de ação contendo objetivos, metas, programas e projetos para a educação básica”*, conceitos básicos que julgamos mais apropriados para a realização de adequado planejamento no âmbito tático e operacional no escopo do presente projeto de lei, que se circunscreve à educação básica.

Importante ressaltar que o plano de ação dos gestores públicos deve ser orientado ao cumprimento dos planos nacional, estadual, distrital ou municipal de educação, estes últimos instrumentos, sempre aprovados por lei do respectivo ente federativo, que se situam no âmbito do planejamento estratégico. Por essa razão, inserimos o parágrafo terceiro para explicitar que o plano de ação elaborado pelos Governadores e Prefeitos deverá estar alinhado aos planos nacional, estadual, distrital ou municipal de educação sobrejacentes à sua esfera de competência, ou seja, será elaborado de modo a concretizar os objetivos e metas previstos nestes últimos instrumentos legais de planejamento estratégico.

Por derradeiro, também consideramos importante estabelecer o prazo de envio, pelo Poder Executivo, do documento contendo o diagnóstico e o planejamento educacional, como sendo até o fim de abril do primeiro ano de mandato, em sintonia com o prazo de envio de projetos de lei de diretrizes orçamentárias, de modo que haja congruência e alinhamento entre os processos de planejamento do orçamento público e da gestão educacional.

### III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** Projeto de Lei nº 88, de 2023, com a seguinte emenda:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

## EMENDA Nº - CE

Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado nº 88, de 2023:

“**Art. 3º** Até o final do quarto mês do primeiro ano do mandato, será enviado ao respectivo Poder Legislativo, por prefeitos e governadores, relatório circunstanciado sobre as condições das redes escolares, acompanhado de plano de ação contendo objetivos, metas, programas e projetos para a educação básica nos próximos quatro anos.

§1º Nos três primeiros anos do mandato, até o final do mês de novembro, será enviado relatório anual circunstanciado sobre os resultados parciais da gestão educacional obtidos no exercício correspondente, em função do plano de ação referido no caput.

§2º Até o final do mês de novembro do último ano do mandato, será enviado relatório geral circunstanciado sobre os resultados da gestão educacional obtidos durante os últimos quatro anos, em função do plano de ação referido no caput.

§3º O plano de ação referido no caput deverá ser elaborado com a finalidade de concretizar os planos nacional, estadual, distrital e/ou municipal de educação que sejam sobrejacentes à esfera de atuação do gestor público.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

