

PARECER Nº DE 2017

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 735 de 2015, da Senadora Maria do Carmo Alves, que *dispõe sobre a responsabilidade dos gestores públicos pela garantia de padrão de qualidade na educação básica*.

Relator: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado nº 735 de 2015, da Senadora Maria do Carmo Alves, que dispõe sobre a responsabilidade dos gestores públicos pela garantia de padrão de qualidade na educação básica.

O art. 1º do projeto elenca condições a serem observadas para que se possa afirmar a qualidade da educação básica pública, variando desde o cumprimento do piso salarial profissional nacional dos profissionais do magistério, passando pela definição do modelo de financiamento público pautado pelo custo-aluno qualidade, até chegar à questão do efetivo resultado do processo de escolarização, materializado no desempenho acadêmico dos alunos.

O art. 2º aponta que a promoção da qualidade da educação básica pública será aferida pelo cumprimento das metas do respectivo plano de educação e pelo progresso nas médias obtidas nos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) a que se refere o art. 11 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação – PNE).

O art. 3º prevê que as deficiências na promoção da qualidade da educação básica pública ensejarão ação civil pública de responsabilidade educacional. Reza ainda que, comprovada a insuficiência das receitas vinculadas à educação de Estados, Municípios e do Distrito Federal, a União exercerá sua função redistributiva e supletiva, conforme o § 1º do art. 211 da Constituição Federal e a estratégia 20.10 do PNE.



O art. 4º insere na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), a previsão da ação civil pública de responsabilidade educacional, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a plena efetivação do direito à educação básica pública com padrão de qualidade.

Por fim, o art. 5º veicula a cláusula de vigência da norma a partir da data da sua publicação.

Na justificação, a autora destaca que o projeto busca efetivar a estratégia do PNE referente à criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, apurada pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais (meta 20.11 do PNE).

A proposição foi distribuída à CE e, na sequência, será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa. Até o momento não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre a esta Comissão opinar sobre proposições que versem sobre diretrizes e bases da educação nacional e, de resto, acerca de matérias de natureza educacional em geral.

Vale destacar preliminarmente, como bem justificou a autora, que a edição de uma Lei de Responsabilidade Educacional tem previsão no Plano Nacional de Educação.

A discussão sobre a responsabilização educacional não é novidade no Congresso Nacional. Por aqui tramitam diversos projetos sobre o tema, inclusive de minha autoria. A Câmara dos Deputados também conta com diversos projetos sobre o assunto, como o Projeto de Lei nº 7.420 de 2006, da Deputada Raquel Teixeira, citado pela autora da presente proposição em sua justificação. Esse projeto tem sido apensado na Câmara a diversos outros que também versam sobre a responsabilização educacional.

Como o assunto ganhou dimensão especial nas conferências educacionais preparatórias do atual PNE, aquela Casa Legislativa houve por bem instalar, em 2011, uma Comissão Especial para proferir voto sobre o conjunto de projetos. Não obstante, até a presente data não se conseguiu concluir a análise



das matérias. De qualquer maneira, já se avançou significativamente com a oferta de substitutivo lá, cujo teor pelo que se pode ver, foi parcialmente aproveitado no projeto sob exame.

Fica patente, assim, um histórico de presença e de apreciação do assunto no âmbito das duas Casas do Congresso Nacional, respaldado por amplo e precedente debate na sociedade civil, que continua a exigir posicionamento do Poder Legislativo sobre a questão. A par disso e da própria previsão do PNE, entendemos ser oportuno imprimir celeridade à edição dessa lei.

Para tanto, julgamos que o acúmulo de discussão havido até aqui pode ser aproveitado para elaborar a tão necessária Lei de Responsabilidade Educacional, contemplando as preocupações cabíveis, sobretudo as que contribuam para fazer o intento de qualificar a educação básica brasileira. A esse respeito, ressaltamos especialmente os esforços já reunidos em relatórios a projetos em tramitação nas duas Casas. Na Câmara, é exemplar o parecer oferecido ao mencionado PL nº 7.420 de 2006. Aqui no Senado Federal, destaque-se o alento do substitutivo ao PLS nº 144 de 2007, de minha autoria.

Nesse contexto, a ampliação do escopo do PLS nº 735 de 2015, além de oportuna, é indispensável, para que a lei que vier a ser adotada possa, de fato, ser considerada uma Lei de Responsabilidade Educacional. Uma norma com esse intento deve alcançar e mitigar a negligência de todos os sujeitos que estejam na direção das instituições que a Constituição designou como responsáveis por prover a educação de todos, quer sejam eles da família, quer ocupem funções no Estado ou na escola.

Por essas razões, apresentamos uma emenda substitutiva ao PLS nº 735 de 2015, com o que, a nosso juízo, corroboram-se as possibilidades de eficácia da proposição sob exame e da legislação instituidora da responsabilidade dos gestores na área educacional.

As principais inovações do nosso substitutivo são as descritas a seguir. Basicamente, incorporamos as sugestões de nosso PLS nº 144 de 2007, com os aperfeiçoamentos sugeridos pelo relator desse projeto na CE, o Senador Paulo Paim.

Inserimos regra para prever que os gestores dos sistemas municipal e estadual de ensino serão responsáveis pela oferta de vaga no ensino fundamental a crianças e adolescentes, de seis a catorze anos, num raio de três quilômetros de sua residência, ou pela garantia de transporte gratuito ao estabelecimento de ensino, ficando sujeitos ao acionamento do Ministério



Público, quando denunciados pela família do educando ou pelo Conselho Tutelar. Prevedemos ainda regras de responsabilidade para as outras faixas etárias compreendidas na educação básica obrigatória.

Propomos que o desatendimento a tal preceito configurará crime de responsabilidade do chefe do Executivo, razão pela qual o substitutivo promove alterações nas leis que tratam desses delitos, para prever essa hipótese. Aproveitamos para inserir também nessas leis a conduta de deixar, por dois meses consecutivos, de aplicar o mínimo exigido da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, conforme prevê a Constituição federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Prevedemos também que as escolas privadas que não cumprirem as exigências da LDB terão seu credenciamento suspenso pelo órgão normativo do sistema de ensino competente ao final do ano letivo em que for detectada a irregularidade.

Finalmente, o substitutivo veicula a regra de que o pai ou responsável que não matricular criança ou adolescente de quatro a dezessete anos em escola pública ou privada, na educação básica obrigatória, até o último dia de fevereiro de cada ano, incorrerá no crime de abandono intelectual, previsto no Código Penal, e perderá os benefícios recebidos do setor público como incentivo à educação dos filhos. Em complemento, sugerimos a ampliação desse crime, para abranger a hipótese de omissão em prover a educação escolar obrigatória de criança ou adolescente, filho ou sob guarda, e não mais apenas a omissão em promover a instrução primária de filho em idade escolar.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 735 de 2015, nos termos do substitutivo a seguir.

EMENDA Nº – CE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 735 DE 2015

Dispõe sobre a responsabilidade educacional pela universalização da oferta e pela garantia do padrão de qualidade do ensino na educação básica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilidade educacional pela universalização da oferta e pela garantia do padrão de qualidade do ensino na educação básica.

Art. 2º A garantia de padrão de qualidade na educação básica pública, a que se referem o inciso VII do art. 206 da Constituição Federal, o inciso IX do art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e os incisos IV e VIII do art. 2º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, requer, no âmbito de cada sistema de ensino, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas em lei ou regulamento:

I – a existência de plano local de educação articulado ao Plano Nacional de Educação vigente no decênio, nos termos do art. 214 da Constituição Federal;

II – o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, nos termos da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008;

III – a existência de plano ou planos de carreira que valorizem os profissionais da educação;

IV – a implementação de política nacional de formação inicial e continuada dos profissionais da educação;

V – a definição e a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e, posteriormente, do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

VI – a diversidade e a quantidade adequadas, por aluno, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, relativos a infraestrutura escolar e a recursos e materiais didáticos, referenciados no CAQi e no CAQ;

VII – o cumprimento da jornada escolar diária e da carga horária mínima anual estabelecidas na Lei nº 9.394, de 1996;

VIII – a melhoria ou a garantia de padrão adequado do rendimento acadêmico e da aprendizagem dos alunos aferida pelos institutos oficiais de avaliação educacional.

Parágrafo único. A qualidade da educação básica pública, em cada sistema de ensino, observado o atendimento ao disposto no *caput*, será aferida pelo cumprimento das metas do plano de educação do respectivo ente federado e pela evolução dos indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica a que se refere o art. 11 da Lei nº 13.005, de 2014.



Art. 2º As deficiências na promoção da qualidade da educação básica pública, nos termos do art. 1º, ensejarão a responsabilização educacional do gestor, por meio de ação civil pública de responsabilidade educacional, nos termos do art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. Comprovada a insuficiência de receitas de ente federado para cumprir o disposto no art. 1º desta Lei, a União, no exercício da função redistributiva e supletiva prevista no § 1º do art. 211 da Constituição Federal, e nos termos da estratégia 20.10 do Anexo à Lei nº 13.005, de 2014, complementará os recursos necessários para a consecução das metas e resultados frustrados.

Art. 3º Os gestores dos sistemas municipal e estadual de ensino são solidariamente responsáveis pela oferta de vaga no ensino fundamental a crianças e adolescentes, de seis a catorze anos, num raio de três quilômetros de sua residência, ou pela garantia de transporte gratuito ao estabelecimento de ensino, ficando sujeitos ao acionamento do Ministério Público, quando denunciados pela família do educando ou pelo Conselho Tutelar.

§ 1º Para outras faixas etárias compreendidas na educação básica obrigatória, será observado o seguinte:

I – a responsabilidade pela oferta da pré-escola ou do atendimento escolar de crianças de quatro e cinco anos de idade será dos Municípios ou do Distrito Federal;

II – a responsabilidade pela escolarização de jovens a partir de quinze anos no ensino fundamental será solidária entre os Estados e Municípios ou, em seu âmbito, do Distrito Federal;

III – a responsabilidade pelo atendimento de jovens a partir de quinze anos no ensino médio, regular ou técnico, será dos Estados e do Distrito Federal;

IV – a responsabilidade pela oferta da modalidade de educação de jovens e adultos, direito público subjetivo dos que requererem matrícula segundo o art. 5º da Lei nº 9.394, de 1996, será:

a) nos Estados, no segmento relativo ao ensino médio, dos respectivos governos e, nos segmentos correspondentes ao ensino fundamental, incluindo o período de alfabetização, destes e dos governos municipais, de maneira solidária;



b) no Distrito Federal, do governo local em todos os segmentos.

§ 2º A inobservância do disposto no *caput* configura crime de responsabilidade dos governadores e prefeitos, sujeitando os autores à pena de perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de qualquer função pública.

Art. 4º O Presidente da República, os governadores de Estados e do Distrito Federal e os prefeitos de Municípios que, comprovadamente, não observarem por dois meses consecutivos o disposto no art. 69 da Lei nº 9.394, de 1996, incorrerão em crime de responsabilidade, sujeitando os autores à pena de perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de qualquer função pública.

Art. 5º As escolas privadas que não observarem as disposições do art. 12 da Lei nº 9.394, de 1996, terão seu credenciamento suspenso pelo órgão normativo do sistema de ensino competente ao final do ano letivo em que for detectada a irregularidade.

Art. 6º O pai ou responsável que não matricular criança ou adolescente de quatro a dezessete anos em escola pública ou privada, na educação básica obrigatória, até o último dia de fevereiro de cada ano, incorrerá no crime previsto no art. 246 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e perderá os benefícios recebidos do setor público como incentivo à educação dos filhos.

Art. 7º A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“**Art. 3º-A.** Caberá ação civil pública de responsabilidade educacional para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, sempre que ação ou omissão da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios comprometa ou ameace comprometer a efetivação do direito à educação básica pública com padrão de qualidade.

Parágrafo único. A ação civil pública de responsabilidade educacional terá como objeto o cumprimento das obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública, bem como a execução de convênios, ajustes, termos de cooperação e instrumentos congêneres celebrados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observado o disposto no art. 211 da Constituição Federal.”

Art. 8º O art. 246 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigor com a seguinte redação:



“**Art. 246.** Deixar, sem justa causa, de prover a educação escolar obrigatória de criança ou adolescente, filho ou sob guarda:

Pena – detenção, de quatro a seis meses, e multa. (NR)”

Art. 9º O art. 7º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 7º**

.....

11 – deixar, por dois meses consecutivos, de aplicar o mínimo exigido da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (NR)”

Art. 10. O art. 4º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º**

.....

XI – deixar, por dois meses consecutivos, de aplicar o mínimo exigido da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. (NR)”

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

