



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº _____, DE 2023

De Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 2.617, de 2023, da Presidência da República, que *institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera as Leis nºs 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.617, de 2023, de autoria do Poder Executivo, tem como objetivo central a criação do Programa Escola em Tempo Integral, no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Além disso, a proposição efetua ajustes em três iniciativas preexistentes, também a cargo do MEC.

Os arts. 1º a 13 da proposição dispõem sobre o novo Programa a ser criado, que se estrutura na forma de um mecanismo federal de fomento à expansão das matrículas de educação básica em tempo integral nas redes estaduais e municipais. Para tanto, o projeto prevê assistência técnica e financeira do governo federal às redes de ensino para induzir a criação de novas matrículas em tempo integral, da educação infantil ao ensino médio, bem como a conversão de matrículas em tempo parcial para tempo integral. No caso do ensino médio em tempo integral articulado à educação profissional técnica, é permitida a utilização da sistemática do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), de acordo com a regulamentação do MEC, para a expansão de vagas.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O PL estabelece diversos critérios e parâmetros de operacionalização do Programa, tais como a definição de matrícula em tempo integral, que é conceituada como a permanência na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior sete horas diárias ou 35 horas semanais, em dois turnos, durante todo o período letivo; a adoção do mês de janeiro de 2023 como marco inicial para a criação de vagas apoiadas pelo Programa; a observância das normas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), constantes da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, no tocante ao cômputo de matrículas em instituições conveniadas ou parceiras; o alinhamento das propostas pedagógicas à Base Nacional Comum Curricular e à perspectiva da educação integral; e a prioridade para escolas que atendam estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Segundo o projeto, o funcionamento do Programa baseia-se no pagamento de verbas para cobrir as novas matrículas em tempo integral a partir do momento em que forem pactuadas no sistema do MEC até o início do recebimento dos recursos regulares do Fundeb. Nesse sentido, a proposição estipula que as transferências financeiras sejam feitas em duas parcelas. A primeira, após a pactuação entre o ente federativo e o MEC do total de novas matrículas em tempo integral. A segunda, após a declaração da criação das matrículas no sistema do Ministério. Em adição, o PL estipula parâmetros para a definição do número máximo de novas matrículas a serem pactuadas em cada ente federado e para o emprego de recursos remanescentes, caso esse número máximo não seja preenchido.

A proposição determina, ainda, que, uma vez pactuadas e declaradas no sistema do MEC, as novas matrículas em tempo integral sejam registradas no censo escolar subsequente, sob pena de devolução dos recursos. Esclarece, também, que as transferências de recursos considerarão apenas as matrículas presenciais nos respectivos âmbitos de atuação prioritária de estados (ensino fundamental e médio) e municípios (ensino fundamental e educação infantil), conforme estabelece a Constituição Federal, vedado o cômputo de matrículas já cobertas pelo Fundeb ou por programas preexistentes de expansão da educação infantil, de que tratam as





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Leis nºs 12.499, de 29 de setembro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012, ou do ensino médio em tempo integral, de que trata a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Nos termos do PL nº 2.617, de 2023, os recursos do Programa Escola em Tempo Integral só poderão ser aplicados em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), observando ainda a vedação constitucional do emprego de recursos provenientes de transferência voluntária do governo federal para pagamento de despesas com pessoal nos entes federativos.

Além disso, a proposição estipula parâmetros para o cálculo do valor do fomento do Programa, incluindo o número de novas matrículas e o percentual de matrículas na educação básica em tempo integral registrado no censo escolar, para cada ente federativo; os valores anuais por aluno em tempo integral no âmbito do Fundeb (valor anual mínimo por aluno – VAAF-MIN e valor anual total por aluno – VAAT); e os valores da Bolsa-Formação Estudante do Pronatec, no caso de novas matrículas de ensino médio em tempo integral articulado à educação profissional técnica. Estabelece, também, patamares mínimo e máximo para o valor do fomento por aluno, mediante regulamentação pelo MEC.

A operacionalização das transferências do Programa, de acordo com o PL em comento, será feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de convênio ou instrumento congênere. Já o acompanhamento e o controle social ficarão a cargo dos entes federativos e dos respectivos conselhos do Fundeb. O MEC, por sua vez, deverá manter e coordenar, em colaboração com estados e municípios, sistemas de monitoramento e avaliação anuais da eficácia do Programa, em termos quantitativos e qualitativos.

A fonte de recursos para o Programa, conforme o projeto, consistirá de dotações específicas no orçamento do MEC, observados os limites anuais de disponibilidade orçamentária e financeira. Além disso, as transferências recebidas não serão computadas por estados e municípios para





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

fins de cumprimento da aplicação mínima em MDE, de que trata o art. 212 da Constituição.

Por fim, o projeto detalha os objetivos da assistência técnica a ser oferecida pelo MEC: promover a eficiência alocativa nas redes de ensino, a reorientação curricular para educação integral, a diversificação dos materiais pedagógicos e a criação de indicadores de avaliação contínua.

Nos arts. 14 a 17, o PL faz as seguintes alterações em iniciativas vigentes do MEC:

- A nova redação dada ao inciso IV do art. 2º da Lei nº 11.273, de 2006, visa a permitir que professores da educação básica possam receber bolsas para participar de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de docentes. Atualmente, essas bolsas só podem ser pagas a professores que tenham experiência no magistério superior;
- As modificações feitas nos arts. 14 e 17 da Lei nº 13.415, de 2017, por sua vez, fazem ajustes no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), instituído na norma que dispõe sobre a reforma dessa etapa de ensino. Os ajustes permitem a aplicação dos recursos em quaisquer despesas de MDE, a reprogramação dos saldos financeiros, bem como a execução descentralizada dos recursos, por meio de repasses dos estados e do Distrito Federal diretamente às escolas;
- As mudanças feitas na Lei nº 14.172, de 2021, visam a ajustar a previsão de conectividade à internet para alunos e professores ao contexto pós-pandemia, em que a educação básica voltou a ser presencial. Nesse sentido, as alterações ampliam o escopo da lei, para dispor sobre a





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

garantia de acesso a internet, com fins educacionais, nos estabelecimentos de ensino, com possibilidade de repactuação dos planos de ação dos entes federativos junto ao FNDE, bem como expansão do prazo para execução dos recursos até o ano de 2026.

A cláusula de vigência prevê que a lei em que se transformar o projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

O PL nº 2.617, de 2023, tramita em regime de urgência no Congresso Nacional, nos termos do art. 64 da Constituição Federal. Na Câmara dos Deputados, a matéria foi relatada pelo Deputado Mendonça Filho e aprovada na forma de substitutivo. No Senado Federal, a matéria foi apreciada pela Comissão de Educação e Cultura (CE), onde foram apresentadas as Emendas 1 – U, 2 – U e 3 – U, do Senador Mecias de Jesus, que foram rejeitadas, sendo a matéria aprovada sem alterações.

No Plenário, foram apresentadas as Emendas nº 4 – PLEN, do Senador Carlos Viana, e nº 5 – PLEN, do Senador Vanderlan Cardoso. A primeira pretende exigir a celebração de convênio ou instrumento congênera para a transferência de recursos do Programa Escola em Tempo Integral. A segunda objetiva assegurar que a contratação de serviços de acesso à internet em banda larga seja feita junto a empresas devidamente outorgadas.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CE opinar sobre proposições que tratem de normas gerais sobre educação e instituições educativas. Assim, a análise do PL nº 2.617, de 2023, insere-se nas competências regimentalmente atribuídas a este colegiado.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Quanto ao mérito, a proposição dispõe sobre tema de inegável relevância para a educação brasileira. Há muito a legislação reconhece o valor da educação em tempo integral como instrumento imprescindível para a melhoria da qualidade da educação básica e para assegurar o direito à educação de nossas crianças e jovens. Desse modo, a LDB preconiza, em seu art. 34, a ampliação da jornada escolar e a oferta progressiva do ensino fundamental em tempo integral. No § 5º do art. 87, que instituiu a Década da Educação, a LDB estipulou que seriam conjugados todos os esforços para a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral. Essa realidade, contudo, ainda está distante.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, também deu centralidade ao tema. A Meta 6 do PNE estipulou que, até 2024, o País deveria oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Prestes a chegar ao final da vigência do Plano, a verdade é que pouco avançamos na oferta de educação em tempo integral. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2022, apenas 18,2% dos alunos da educação básica eram atendidos nessa modalidade, sendo que o percentual em 2014, quando foi aprovado o PNE, era de 17,6%. Em relação ao percentual de escolas de tempo integral, o percentual chegou a cair: passamos de 29%, em 2014, a 27%, em 2022.

Diante desse quadro, é mais do que bem-vinda a iniciativa do MEC de instituir o Programa Escola em Tempo Integral, com oferta de assistência técnica e financeira às redes de ensino para expandir as matrículas nessa modalidade, da educação infantil ao ensino médio. De modo geral, o desenho do Programa proposto no PL nº 2.617, de 2023, com os aperfeiçoamentos introduzidos pela Câmara dos Deputados, é adequado e alinhado à legislação do setor, com critérios, diretrizes operacionais e parâmetros claros e tecnicamente corretos. De fato, a sistemática adotada não é nova: programas anteriores de expansão da matrícula da educação infantil, como o Proinfância e o Brasil Carinhoso, utilizaram o mesmo modelo, prestando apoio financeiro a novas matrículas até que elas pudessem ser





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

devidamente computadas no censo escolar seguinte, para o recebimento de recursos regulares no âmbito do Fundeb.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o projeto, a meta inicial do governo é fomentar 1 milhão de novas matrículas em tempo integral, para o que a dotação orçamentária prevista é de R\$ 2.041.860.616,00 (dois bilhões, quarenta e um milhões, oitocentos e sessenta mil, seiscentos e dezesseis reais) em 2023, e igual valor em 2024. Para os exercícios subsequentes, só haverá impacto financeiro-orçamentário caso haja novos ciclos de pactuação com estados e municípios. Com essa previsão e as estimativas encaminhadas, encontram-se atendidos os requisitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Além da assistência financeira, a assistência técnica prevista no novo Programa fortalecerá a articulação federativa e o papel de coordenação do MEC na política educacional. Ainda que a meta do Programa seja insuficiente para alcançar a Meta 6 do PNE, trata-se de um avanço importante nessa direção.

Os ajustes feitos pelo projeto em normas relativas a programas preexistentes do MEC são igualmente adequados e pertinentes. No caso das bolsas dos programas de formação inicial e continuada de professores, de que trata a Lei nº 11.273, de 2006, é positiva a previsão de que docentes da educação básica, com atuação nas escolas, possam receber bolsas de estudo e pesquisa para participar de projetos formativos e de investigação sobre a prática profissional docente. Circunscrever essas bolsas a profissionais com experiência no magistério superior, nos termos atuais da lei, dificulta o engajamento direto dos professores da educação básica como atores e produtores de conhecimentos sobre a prática docente nas escolas. Segundo a EM 14/2023, essa mudança não tem impacto orçamentário, apenas gera efeito qualitativo sobre recursos já previstos da ordem de R\$ 37,8 milhões para 2023 e R\$ 104,6 milhões por ano, nos dois exercícios subsequentes.

No caso das alterações introduzidas no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, nos termos da Lei nº 13.415,





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de 2017, trata-se de mudanças para promover maior eficiência na execução. Assim, amplia-se o leque de despesas permitidas para o rol de MDE, e não apenas para algumas possibilidades, tal como é hoje. Permite-se, também, a reprogramação de saldos financeiros ao final de cada exercício, como já ocorre em outros programas federais de apoio à educação básica no âmbito do FNDE. Finalmente, prevê-se a possibilidade de execução descentralizada, mediante repasses dos estados às escolas, permitindo que os gestores escolares possam participar diretamente das decisões sobre a aplicação dos recursos.

Por fim, no que diz respeito às mudanças na Lei nº 14.172, de 2021, trata-se de ajustes para adequar a execução dos montantes repassados aos estados e ao DF ao contexto atual, pós-pandemia. Embora a lei tenha sido elaborada durante a pandemia, quando as atividades escolares se desenvolviam de modo remoto, foram repassados a esses entes R\$ 3,5 bilhões (três bilhões e quinhentos milhões de reais) em um momento em que as escolas já haviam reaberto e retomado as atividades presenciais. Desse modo, a necessidade de assegurar conectividade não só a alunos e professores, mas também aos próprios estabelecimentos de ensino, tornou-se premente. Da mesma forma, os prazos de execução dos recursos precisam ser ajustados, tendo em conta que os repasses efetivamente só se deram em 2022. Daí a necessidade de repactuação dos planos de ação com o FNDE.

Fazemos apenas um pequeno ajuste redacional na alteração feita pelo projeto no inciso III, do art. 3º da Lei nº 14.172, de 2021. Incluímos a expressão “por prestadoras autorizadas” na referência à contratação de serviços de acesso à internet em banda larga de conexão de espaços dos estabelecimentos públicos de ensino a uma rede sem fio, apenas para explicitar a exigência tácita do texto de que essa contratação deve ser feita junto a empresas autorizadas, de acordo com as normas e nomenclatura da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O conjunto dessas alterações não acarreta impacto orçamentário-financeiro, uma vez que consistem apenas em ajustes normativos para a melhoria da qualidade e da eficiência de gastos já programados.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

No mérito, portanto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 2.617, de 2023, na forma do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, com o ajuste redacional proposto.

No que se refere aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, não vislumbramos óbices de qualquer natureza à aprovação da matéria.

Passamos, agora, ao exame das emendas apresentadas perante a CE e o Plenário.

A Emenda nº 1-U, do Senador Mecias de Jesus, pretende incluir parágrafo único no artigo 1º do PL para explicitar que o Programa Escola em Tempo Integral não poderá tornar obrigatório o regime de tempo integral nas escolas privadas. Entendemos, contudo, que a emenda é desnecessária, porquanto o objetivo central do Programa é, claramente, incrementar a oferta de matrículas de educação em tempo integral no âmbito das redes públicas de ensino, priorizando estudantes em maior situação de vulnerabilidade socioeconômica, de modo que não há que se falar em risco à liberdade pedagógica das escolas privadas.

A Emenda nº 2-U, também de autoria daquele Senador, objetiva inserir parágrafo quarto no art. 3º do PL para prever que a inclusão do aluno no regime de tempo integral dependerá da aceitação expressa do discente e de seu representante legal. No entanto, a emenda não deve ser acatada, porque seu teor está na contramão do disposto no inciso II do §3º do art. 3º, o qual prevê que a criação de matrículas no âmbito do Programa ocorrerá obrigatoriamente em escolas concebidas para oferta de jornada em tempo integral na perspectiva da educação integral, e esse fato, por si só, torna despicienda a prévia aceitação do aluno ou de seu responsável exigida na emenda.

A Emenda nº 3-U, de autoria do Senador Mecias de Jesus, visa a inserir dispositivo no art. 2º da proposição para autorizar o uso do ensino a distância nas matrículas criadas pelo Programa Escola em Tempo Integral. Também não acataremos essa emenda, porque o Programa em relevo tem





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

suas regras atreladas à legislação do Fundeb a qual, por sua vez, exige, por força de ditame constitucional, que as matrículas da educação básica sejam na modalidade presencial, pelo que há impedimentos jurídicos para adoção da emenda na forma pretendida.

A Emenda nº 4 – PLEN, por sua vez, burocratiza a execução do Programa, impedindo a transferência automática das parcelas, após a pactuação e inclusão das novas matrículas de educação integral no sistema do MEC. Compartilhamos da preocupação com a lisura dos processos e a fiscalização dos gastos públicos que motivam o autor, entretanto, lembramos que, mesmo se tratando de transferências automáticas, como são verbas federais, os recursos estarão sujeitos à fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Desse modo, a emenda afigura-se desnecessária e prejudicial à agilidade do Programa e, por isso, somos pela sua rejeição.

Finalmente, a preocupação da Emenda nº 5 – PLEN já está contemplada no próprio projeto e na emenda de redação apresentada, uma vez que não seria cabível que as redes de ensino de estados e municípios efetuassem a contratação de serviços de internet com empresas clandestinas, que funcionem sem autorização da Anatel. De todo modo, nossa emenda de redação visa a explicitar esse aspecto, sem incorrer em maiores alterações no texto e sem afetar o mérito do projeto.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.617, de 2023, pela rejeição das emendas 1-U, 2-U e 3-U e 4 – PLEN e pela aprovação da Emenda nº 5 – PLEN, na forma da seguinte:

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)

Inclua-se no inciso III do art. 3º da Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, nos termos do art. 16 do Projeto de Lei nº 2.617, de 2023, a expressão “, por prestadoras autorizadas,” após a expressão “contratação de serviços de acesso à internet em banda larga”.

Sala da Comissão, de julho de 2023.

Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora

