

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO
PROJETO DE LEI Nº 7420, DE 2006, DA SRA. PROFESSORA
RAQUEL TEIXEIRA, QUE "DISPÕE SOBRE A QUALIDADE DA
EDUCAÇÃO BÁSICA E A RESPONSABILIDADE DOS
GESTORES PÚBLICOS NA SUA PROMOÇÃO"**

PROJETO DE LEI Nº 7.420, DE 2006

(apensados os projetos de lei nº 247, de 2007; nº 600, de 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 450, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; e nº 2.971, de 2015)

Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.

Autora: Deputada PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA

Relator: Deputado BACELAR

I - RELATÓRIO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre projetos de lei relativos à Responsabilidade Educacional deve se pronunciar sobre dezenove proposições, cujas sínteses estão em anexo. O projeto principal, de nº 7.420, de 2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, e dois dos projetos apensados, nº 413, de 2011 (Deputado Gastão Vieira) e nº 450, de 2011 (Deputado Thiago Peixoto), abordam as seguintes questões:

1. Definição de fatores de padrão de qualidade da educação (titulação docente, plano de carreira, formação continuada, jornada de trabalho com período extraclasse, plano de educação, padrões de infraestrutura e funcionamento de escolas, de acordo com custo/padrão/qualidade; estratégias diferenciadas para oferta da educação infantil; ensino fundamental em tempo integral; ensino médio universalizado, com jornada de cinco horas diárias.

2. Avaliação periódica e progressão: resultados de um período sempre superiores aos do anterior; alocação de recursos para erradicação do desempenho inaceitável; alocação específica de recursos em caso de estagnação ou retrocesso nos resultados; controle da evasão e da repetência, com redução das taxas ano a ano.

3. Transferências voluntárias da União aos entes federados condicionadas aos esforços realizados para a melhoria de desempenho e aos resultados obtidos.

4. Caracterização do descumprimento da lei: crime de responsabilidade; infração político-administrativa; ato de improbidade administrativa.

5. Suspensão das transferências da União.

6. Prazo de cinco anos para implantação.

O projeto de lei nº 1.680, de 2007 (Deputado Lelo Coimbra) trata de:

1. Deveres do Estado para com a educação: censo anual da demanda por educação básica; atendimento imediato da demanda pelo ensino obrigatório e médio; atendimento imediato, ou exercício seguinte, da demanda por educação infantil, educação especial e EJA; jornada escola de quatro horas efetivas de trabalho escolar; reforço escolar disponível no contraturno; acesso físico à escola (transporte); formação continuada dos profissionais da educação; avaliação de desempenho dos profissionais do magistério, com avaliação de competências, articulada com progressão na carreira; avaliação anual do rendimento escolar dos alunos; infraestrutura adequada.

2. Padrão de qualidade: elevação anual dos resultados do rendimento escolar nos testes padronizados, de modo que, em dez anos, pelo menos setenta e cinco por cento dos estudantes estejam em patamar satisfatório; redução pela metade, em cinco anos, das taxas de repetência e

evasão que, em dez anos, somarão no máximo cinco por cento; destinação de recursos adicionais para assegurar o cumprimento dessas obrigações.

3. Apoio da União para o estudante da educação superior de modo que, em dez anos, a taxa líquida de matrícula em cursos de graduação presenciais seja de 30% da população de 18 a 24 anos de idade.

4. Descumprimento caracterizado como: crime de responsabilidade; infração político-administrativa; ato de improbidade administrativa.

O projeto de lei nº 2.971, de 2015 (Deputado Rogério Rosso) prevê:

1. A responsabilidade na gestão educacional mediante a garantia de padrões de qualidade, aplicação de recursos, cumprimento de metas e responsabilização do gestor público.

2. Condicionamento de recebimento de recursos do Fundeb ao cumprimento de padrões de qualidade.

3. Aferição da melhoria da qualidade por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

4. Avaliação sistêmica da rede escolar e de sua gestão, com controle social.

5. Caracterização do não cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação, proporcionalmente ao tempo de duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, como crime de responsabilidade.

6. Caracterização do uso inadequado ou indevido de recursos materiais e financeiros como ato de improbidade administrativa.

7. Financiamento complementar da União quando o ente federado comprovar que não tem condições financeiras de prover os padrões de qualidade.

O projeto de lei nº 4.886, de 2009 (Deputado Lincoln Portela), dispõe sobre:

1. Alteração dos arts. 74 e 75 da LDB para torná-los aplicáveis a toda à educação básica e não apenas ao ensino fundamental. Referem-se a: padrões mínimos de qualidade e cálculo do respectivo custo

mínimo, anualmente pela União, por etapa e modalidade, considerando as variações regionais de custos.

2. Padrões mínimos referentes a: disponibilidade de pessoal, por tipo e tamanho de escola; localização, construção, infraestrutura escolar e disponibilidade de recursos materiais e equipamentos.

3. Ação supletiva e redistributiva da União para corrigir distorções; capacidade de atendimento de cada ente federado. Perdem o apoio da União os entes que: não oferecerem vagas de acordo com sua capacidade de atendimento; não assegurarem o cumprimento dos padrões mínimos.

Os projetos de lei nº 247, de 2007 (Deputado Sandes Junior) e nº 600, de 2007 (Deputado Carlos Abicalil) versam sobre:

1. Alterações na Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente): inclusão da matrícula no ensino médio, como medida protetiva, ao lado do ensino fundamental, já previsto; inclusão de obrigatoriedade e penalização do professor ou gestor escolar que deixar de comunicar as faltas injustificadas reiteradas ao Conselho Tutelar; penalização dos pais ou responsáveis que deixarem de matricular seus filhos no ensino obrigatório.

2. Alterações na Lei nº 8.049, de 1992, para caracterizar como improbidade administrativa: deixar de aplicar o mínimo constitucional em MDE; ordenar aplicação indevida de recursos.

3. Alterações na Lei nº 9.394, de 1996 (LDB): busca estender a matrícula obrigatória e os programas suplementares para o ensino médio; dispõe sobre os conselhos estaduais de educação.

4. Alterações na Lei nº 9.424, de 1996: embora matéria vencida, pretendia assegurar o acesso dos Conselhos do FUNDEF a informações da administração pública dos recursos.

5. Penalizações: redução de transferências voluntárias; caracterização como improbidade administrativa.

O projeto de lei nº 1.256, de 2007 (Deputado Marcos Montes) pretende alterar o art. 6º da Lei nº 9.394, de 1996 (LDB) para caracterizar como crime o fato de deixar de matricular o menor, a partir dos seis anos de idade, no ensino fundamental, ou deixar de acompanhar ou corrigir aspectos relativos à sua vida escolar.

O projeto de lei nº 8.042, de 2010 (Deputado Jovair Arantes) propõe a alteração do Decreto-lei 2.848, de 1940 (Código Penal) para

penalizar quem deixar de prover, sem justa causa, a instrução de criança ou adolescente sob sua guarda ou tutela. (abandono intelectual)

O projeto de lei nº 8.039, de 2010 (Poder Executivo) modifica a Lei nº 7.347, de 1985, para caracterizar a ação civil pública de responsabilidade educacional, para cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, tendo como objeto as obrigações constitucionais e legais dos entes federados, não se aplicando a metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação.

O projeto de lei nº 2.417, de 2011 (Deputado Alex Canziani) prevê prioridade de apoio da União para os Arranjos de Desenvolvimento da Educação; conceituação desses arranjos; elementos para ação coordenada.

O projeto de lei nº 5.647, de 2013 (Deputada Rosane Ferreira) modifica o estatuto da criança e do adolescente para, em seu art. 56, determinar a obrigatoriedade de comunicação ao Conselho Tutelar, pela pré-escola e escola de ensino fundamental, a reiteração de faltas injustificadas, ausências injustificadas consecutivas superiores a 3 (três) dias e evasão escolar, esgotados os recursos escolares. Os projetos de lei nº 51, de 2015 (Deputada Carmen Zanotto) e nº 89, de 2015 (Deputado Adail Carneiro) alteram a mesma lei para obrigar os dirigentes de instituições de educação pré-escolar a notificar as faltas frequentes e sinais de maus tratos envolvendo seus alunos.

O projeto de lei nº 925, de 2015 (Deputado Jefferson Campos) tem finalidade similar, mas se volta para obrigação dos estabelecimentos de ensino, de cuidados e de recreação, em registrar, diariamente, por comunicação direta aos responsáveis, a ausência das crianças de zero a 10 anos.

O projeto de lei nº 5.519, de 2013 (Deputado Paulo Rubem Santiago) institui o sistema nacional de educação, oferecendo algumas normas para seus objetivos, organização e colaboração entre os entes federados.

O projeto de lei nº 6.137, de 2013 (Deputada Keiko Ota) altera a lei de diretrizes e bases da educação nacional (art.12, VIII) para determinar que a escola notifique ao Conselho Tutelar do município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a

relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de trinta por cento do percentual permitido em lei. A norma hoje vigente estabelece essa obrigatoriedade para quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido.

Como se depreende dos conteúdos sinteticamente apresentados, os projetos apensados têm objetivos variados. A leitura das proposições evidencia a diversidade de preocupações e entendimentos sobre o que é a “Responsabilidade Educacional”. Impõe-se, portanto, buscar um consenso sobre sua conceituação. Esse imperativo norteou os trabalhos da presente Comissão Especial, que realizou inúmeras audiências públicas, com o objetivo de colher as posições de entidades e de especialistas.

A matéria vem sendo discutida de longa data. A primeira Comissão Especial, constituída em 2011, sob a Presidência do Deputado Waldenor Pereira e tendo como Relator o Deputado Raul Henry, realizou diversas audiências públicas, ao longo dos anos de 2012 e 2013, nas quais se pronunciaram: a Professora RAQUEL TEIXEIRA, autora da proposição principal; a Profa. MARTA VANELLI, Secretária-Geral da CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; a Profa. MADALENA GUASCO PEIXOTO, Coordenadora-Geral da CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino; a Dra. MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO, Procuradora da República no Estado do Rio de Janeiro e Coordenadora do GT Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC-MPF; a Sra. MARIA DO CARMO LARA, Vice-presidente para Assuntos da Educação da Frente Nacional de Prefeitos – FNP e ex-prefeita de Betim (MG); o Dr. LUIZ ANTÔNIO FERREIRA, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; o Prof. MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA, Presidente do Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação – FNCE; o Dr. RICHARD PAE KIM, Primeiro Vice-Presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude – ABMP; o Senador CRISTOVAM BUARQUE; o Sr. MARCELO CÔRTES NERI, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Ministro Interino de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; o Sr. RICARDO PAES DE BARROS, Secretário de Ações Estratégicas da Presidência da República – SAE; o Prof. JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA, Vice-Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED; a Profa. GILDA CARDOSO DE ARAÚJO, do Centro de Estudos Educação & Sociedade

– CEDES; o Sr. BINHO MARQUES, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – MEC; a Profa. ROSA NEIDE SANDES DE ALMEIDA, representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED; a Profa. MÁRCIA ADRIANA DA CARVALHO, Secretária de Comunicação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; a Sra. MARIZA ABREU, Especialista Técnica para a área de educação da Confederação Nacional dos Municípios - CNM; a Sra. MARIA DE SALETE SILVA, Coordenadora do Programa "Aprender" do UNICEF no Brasil; o Sr. DELANO CÂMARA, Conselheiro Substituto do Instituto Rui Barbosa; o Prof. JOSÉ FERNANDES DE LIMA, Presidente do Conselho Nacional de Educação - CNE; o Prof. LUIS CLÁUDIO COSTA, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; e a Sra. PRISCILA FONSECA DA CRUZ, Diretora Executiva do Movimento Todos pela Educação; a Profa. HELENA COSTA LOPES DE FREITAS, Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais de Educação - ANFOPE; e o Sr. DANIEL CARA, Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Em dezembro de 2013, o então Relator apresentou seu parecer, com Substitutivo, que não chegou a ser apreciado.

Em março de 2015, nova Comissão Especial foi constituída, sob a Presidência da Deputada Gorete Pereira e tendo este Deputado como Relator. Passado algum tempo das discussões havidas anteriormente, realizou a Comissão nova rodada de audiências públicas e dois seminários (São Paulo e Salvador), a fim de verificar a manutenção ou modificação dos posicionamentos institucionais recolhidos, bem como colher o pronunciamento de novos atores que poderiam contribuir para o enriquecimento dos debates. Foram assim ouvidos: Sr. BINHO MARQUES, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação - MEC; Prof. ROSSIELI SOARES DA SILVA, Secretário de Educação e da Qualidade de Ensino do Amazonas, representando o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED; Prof. ALESSIO COSTA LIMA, Secretário de Educação de Tabuleiro do Norte/CE, representando a UNDIME; Sra. MARIZA ABREU, consultora na Área de Educação da Confederação Nacional de Municípios - CNM; Profa. LEIDA ALVES TAVARES - Secretária de Educação de Ipatinga/MG, representando a Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Sr. RAUL HENRY, Vice-Governador de Pernambuco e Relator da Comissão Especial na 54ª Legislatura; Deputado WALDENOR PEREIRA,

Presidente da Comissão Especial na 54^a Legislatura; Sra. HELENA B. NADER, Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; Sr. DANIEL CARA, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Dra. ALESSANDRA GOTTI, Sócia-efetiva do Movimento Todos pela Educação; Prof. JOÃO BATISTA OLIVEIRA, do Instituto Alfa e Beto; Dr. RICHARD PAE KIM, Juiz de Direito/SP e Juiz Auxiliar de Gabinete no STF; Profa. MARTA VANELLI, Secretária-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Prof. CARLOS RÁTIS, da Universidade Federal da Bahia; Dra. MARIA CRISTINA MANELLA CORDEIRO, Procuradora da República no Rio de Janeiro; Ministro SÉRGIO LUIZ KUKINA, do Superior Tribunal de Justiça; Prof. CÉLIO DA CUNHA, da Universidade Católica de Brasília; Dr. JOÃO PAULO FAUSTINONI E SILVA, Ministério Público do Estado de São Paulo; Profa. MARIALBA DA GLÓRIA GARCIA CARNEIRO, Presidente da Undime/SP; Profa. MARISA FORTUNATO, Superintendente Pedagógica da Fundação Casa; Prof. FRANCISCO EDSON, do Instituto Ives Ota; Prof. DENYS MUNHOZ MARSIGLIA, Diretor da Escola Estadual Alvino Bittencourt ; DEPUTADA RENATA ABREU, integrante da Comissão Especial; Sr. ALÍPIO DIAS DOS SANTOS NETO, Diretor de Fiscalização da Educação e Cultura no Tribunal de Contas da União; Prof. FRANCISCO SOARES, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP; Sra. LILIANE DE PAIVA NASCIMENTO, Coordenadora-Geral Substituta de Auditoria da Área de Educação na Controladoria-Geral da União; Prof. HELENO MANOEL GOMES DE ARAÚJO, Coordenador do Fórum Nacional de Educação; Profa. GELCIVÂNIA MOTA SILVA, Presidente da Seccional Baiana da União dos Dirigentes Municipais em Educação - Undime-BA; Dr. FÁBIO CONRADO LOULA, da Procuradoria da República no Estado da Bahia; Dra. MARIA PILAR MARQUEIRA MENEZES, do Ministério Público do Estado da Bahia; Sra. MARIA THEREZA OLIVA MARCILIO, da ONG Avante; e Sr. RUI OLIVEIRA, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Esse é o relatório das principais atividades desenvolvidas pela Comissão.

II – VOTO DO RELATOR

O resultado dos trabalhos dessa Comissão devem se inserir no contexto mais amplo em que a questão da responsabilidade

educacional está posta. Nesse sentido, há que se reportar necessariamente ao que dispõe o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014. Na Estratégia nº 20.11, de sua Meta 20, assim prevê o Plano: “aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando 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”. O prazo já está vencido, mas o imperativo permanece. Não se trata apenas de dar cumprimento a um dispositivo presente em lei, mas, sobretudo, de estabelecer um importante marco para afirmar a política educacional como política de Estado.

A audiência à representação de inúmeras entidades e especialistas, tanto na legislatura passada como no desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Especial instalada na presente legislatura, cumpriu o objetivo de aprofundar o debate, de evidenciar posições e reunir novas sugestões. As contribuições oferecidas foram diversificadas, mas, em geral, ressaltaram a relevância da garantia da educação de qualidade e da responsabilidade dos gestores em promovê-la. Os posicionamentos sobre o conceito de responsabilidade educacional e sua operacionalização, como era de se esperar, espelharam grau de diferenciação similar àquele observado nas proposições em análise.

Em meio a essa diversidade de manifestações, que nem sempre podem ser compatibilizadas, emergiram algumas linhas mestras relevantes:

- a) a adequada conceituação de responsabilidade educacional requer sua articulação com a clara delimitação da responsabilidade na oferta e garantia da educação básica (etapas e modalidades) entre os entes federados e entre o Estado e as famílias;
- b) para tanto, é necessário identificar os requisitos fundamentais para a educação de qualidade, definindo os seus parâmetros mínimos de qualidade, em termos de insumos indispensáveis e da responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a sua disponibilidade;
- c) o provimento de insumos requer recursos financeiros. É fundamental, portanto, determinar os custos correspondentes a esses parâmetros de qualidade e a capacidade de atendimento de cada ente federado, considerando seus recursos financeiros, próprios e recebidos em transferências, e suas responsabilidades na oferta da educação escolar. Para isso, é indispensável a

definição de procedimentos e estratégias de cooperação, em termos técnicos e financeiros. O referencial adotado deve ser o Custo Aluno Qualidade (CAQ), presente no Plano Nacional de Educação;

d) a evidência da qualidade e do avanço na garantia da educação em nível a que tem direito a cidadania brasileira pode ser conceituada de diferentes formas. Ela se relaciona, porém, com um eixo central: o que os alunos efetivamente aprendem na escola.

e) a implementação de políticas públicas educacionais comprometidas com a melhoria e que não permitam retrocessos na garantia de direitos fundamentais, como é o direito à educação de qualidade, é responsabilidade do agente público, isto é, o governante. A omissão em relação a esses compromissos não pode passar em branco. Cabe, pois, estabelecer um quadro, um conjunto de condições para a ação que, se não executada, constituirá razão bastante para cobrança ao agente omissivo.

A partir dessas considerações, faz sentido reunir, em um Substitutivo, as diversas propostas que os projetos de lei em análise nesta Comissão apresentam com relação aos seguintes temas:

- a) padrões de oferta da educação de qualidade;
- b) assistência financeira para os entes federados cujos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino forem insuficientes para garantir a disponibilidade desses padrões;
- c) responsabilidade dos governantes na implementação das metas do Plano Nacional de Educação e do respectivo Plano local de Educação, proporcionalmente ao tempo de duração de seus mandatos e na manutenção do padrão de qualidade da educação oferecida na rede escolar sob sua jurisdição;
- d) assistência técnica da União aos entes federados que apresentem declínio na qualidade de sua educação básica;
- e) responsabilização do agente público, isto é, do governante, em caso de que, havendo disponibilidade de meios e condições necessárias e sem intercorrências fortuitas, ocorrer retrocesso nos padrões de acesso e qualidade à educação básica.

Com efeito, a relevância social da oferta da educação de qualidade é inquestionável, um direito constitucional e um dever do Estado. O progresso nessa direção constitui um objetivo inafastável de política pública. O retrocesso, devido à omissão da gestão pública, portanto, deve ser considerado como inadmissível.

Compete também a esta Comissão Especial pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira das proposições em apreço. Com relação à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, não há nada a obstar. No domínio orçamentário e financeiro, embora não se caracterize necessariamente uma inadequação, é preciso levantar ressalva quanto ao que dispõe o art. 5º dos projetos de lei nº 7.420, de 2006, nº 1.680, de 2007, nº 413, de 2011 e nº 450, de 2011. Trata-se da penalidade da suspensão de transferências voluntárias da União, voltadas para a educação, aos entes federados que não cumprirem as disposições previstas nas normas propostas. Essa previsão, de certo modo, confronta o que dispõe o art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, segundo o qual, “para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”. Há, portanto, um dispositivo de lei complementar que busca salvaguardar, entre outros, o setor educacional dessa penalização como decorrência de inadequada gestão fiscal dos entes federados. Esse espírito legal leva a ponderar a conveniência de adotar sanção dessa natureza no âmbito da própria legislação educacional. Por isso mesmo, o Substitutivo a seguir apresentado não considera essa possibilidade.

Tendo em vista o exposto, inclusive a ressalva feita, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação dos projetos de lei nº 7.420, de 2006; nº 247, de 2007; nº 600, de 2007; nº 1.256, de 2007; nº 1.680, de 2007; nº 4.886, de 2009; nº 8.039, de 2010; nº 8.042, de 2010; nº 413, de 2011; nº 450, de 2011; nº 2.417, de 2011; nº 5.519, de 2013; nº 5.647, de 2013; e nº 6.137, de 2013; nº 51, de 2015; nº 89, de 2015; nº 925, de 2015; e nº 2.971, de 2015, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado BACELAR
Relator