

PROJETO DE LEI N.º 7.650-A, DE 2006
(Do Senado Federal)

PLS nº 234/2006

Aviso nº 2110/2006 (SF)

Altera os arts. 24 e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para instituir a jornada de tempo integral no ensino fundamental, no prazo de 5 (cinco) anos; tendo parecer: da Comissão de Educação, pela aprovação deste e dos de nºs 1424/11, 7295/06, 6336/05, 355/07, 1327/07, 1783/07, 2770/08, 3638/08, e 5408/09, apensados, com substitutivo, e pela rejeição dos de nºs 2202/07 e 2398/07, apensados (relator: DEP. LELO COIMBRA); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e dos de nºs 6336/05, 7295/06, 355/07, 1327/07, 1783/07, 2202/07, 2398/07, 2770/08, 3638/08, 5408/09 e 1424/11, apensados, do Substitutivo da Comissão de Educação e das Emendas nºs 1 e 2 apresentadas na Comissão de Educação (relator: DEP. IZALCI LUCAS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

EDUCAÇÃO;

E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD). APENSE A ESTE O PL-6336/2005 E SEU APENSADO.

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.650, de 2006, de autoria do Senador Marcos Guerra, por meio de alteração dos artigos 24 e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), pretende instituir, no prazo de 5 (cinco) anos, a jornada escolar de tempo integral com carga horária mínima anual de 1.400 (mil e quatrocentas) horas no ensino fundamental, distribuídas por um mínimo de 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais.

Segundo a proposta, a jornada escolar no ensino fundamental será de tempo integral, com pelo menos 8 (oito) horas de permanência na escola, incluídos o tempo reservado às refeições e o mínimo de 5 (cinco) horas de trabalho efetivo em sala de aula.

O regime de tempo integral proposto incluía atividades de acompanhamento pedagógico, oficinas culturais, recreativas e esportivas, a critério dos sistemas de ensino e das respectivas comunidades escolares.

O projeto impõe prazo de 5 (cinco) anos para que os sistemas de ensino, com a colaboração técnica e financeira da União, implantem a carga horária anual e a jornada de tempo integral.

Encontram-se apensados à proposição supra os Projetos de Lei nºs. 6.336/2005, 7.295/2006, 355/2007, 1.327/2007, 1.783/2007, 2.202/2007, 2.398/2007, 2.770/2008, 3.638/2008, 5.408/2009 e 1.424/2011.

O Projeto de Lei (PL) 6.336/2005, de autoria do Deputado Sandes Júnior, altera a redação do art. 34, caput e § 2º, e acrescenta o art. 89-A à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para fixar o horário integral para o ensino fundamental.

O PL 7.295/2006, de autoria da Deputada Professora Raquel Teixeira, altera os arts. 24 e 34 da

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para ampliar a carga horária mínima anual e a jornada escolar para o ensino fundamental e médio, que será de pelo menos 7 (sete) horas.

O PL 355/2007, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para determinar que o ensino fundamental será ministrado, obrigatoriamente, em tempo integral para os menores de 7 (sete) a 14 (quatorze) anos de idade.

O PL 1.327/2007, de autoria do Deputado Marcos Antônio, altera a redação do § 2º do art. 34 e do caput e § 5º do art. 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para ampliar progressivamente a jornada escolar do ensino fundamental e médio para pelo menos 7 (sete) horas diárias, pelo prazo de 15 (quinze) anos, à razão de 15 (quinze) avos de matrículas por ano.

O PL 1.783/2007, de autoria do Deputado Professor Ruy Pauletti, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para introduzir modificações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com o objetivo de aumentar para mil horas a carga horária mínima da educação básica.

O PL 2.202/2007, de autoria do Deputado Vieira da Cunha, altera a redação dada aos arts. 9º e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), para tornar obrigatório o ensino em turno integral para as comunidades de baixa renda, nos estabelecimentos de ensino chamados CIEPs - Centro Integrado de Educação Pública.

O PL 2.398/2007, de autoria do Deputado João Campos, dispõe sobre o fim do trabalho infantil e estabelece critérios que garantam o estudo às crianças. Projeto de Lei apresentado pela "Deputada Mirim" Karinne Souza Mendonça, de 11 anos, da Escola Atual de Águas Claras, Goiás, no Programa Câmara Mirim, de outubro de 2007. A proposição proíbe o trabalho das crianças, porque devem estudar bem como determina escola do governo em período integral para as crianças, as quais devem receber café da manhã, almoço e jantar, devendo suas família receber bolsa escola, quando comprovada a carência.

O PL 2.770/2008, de autoria do Dr. Pinotti, altera o art. 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para dispor sobre a implantação da jornada escolar em turno integral no ensino fundamental.

O PL 3.638/2008, de autoria da Deputada Rebecca Garcia, altera os arts. 24 e 34 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, para ampliar a carga horária mínima anual do ensino fundamental, implantando o regime de tempo integral.

O PL 5.408/2009, de autoria do Deputado Mário de Oliveira, altera a Lei nº 9.394, de 1996, para fixar a jornada escolar de tempo integral, com pelo menos sete horas diárias, para as escolas de ensino fundamental e médio.

Por fim, o PL 1.424/2011, do Senado Federal, de autoria do Senador Wilson Matos, altera a Lei nº 9.394, de 1996 (LDB), para aumentar a carga horária mínima anual nos ensinos fundamental e médio.

As propostas tramitaram pela Comissão de Educação – CE, a qual aprovou o Projeto de Lei nº 7.650/2006 e os apensados Projetos de Lei nºs 6.336/2005, 7.295/2006, 355/2007, 1.327/2007, 1.783/2007, 2.770/2008, 3.638/2008, 5.408/2009 e 1.424/2011, com substitutivo, e rejeitou os Projetos de Lei nºs. 2.202/2007 e 2.398/2007, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra.

O substitutivo aprovado pela CE, por meio de alterações à LDB, adotou a duração da jornada escolar para a educação básica regular em tempo integral de, no mínimo, sete horas de permanência na escola ou em atividades escolares, incluído o tempo reservado às refeições e às atividades culturais, recreativa, artísticas, esportivas e de acompanhamento pedagógico, a ser implantada nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE. Prevê ainda a carga mínima anual de mil e quatrocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, se houver.

O texto do substitutivo revoga o art. 34 da LDB e institui o mínimo de cinco horas de trabalho efetivo em sala de aula para os ensinos fundamental e médio, ressalvados os casos do ensino noturno e das

formas alternativas de organização autorizadas na LDB.

Por fim, o substitutivo prevê a colaboração técnica e financeira da União aos sistemas de ensino para implantar progressivamente a carga horária mínima anual e a jornada de tempo integral.

Na Comissão de Educação (que na época de apresentação das emendas se constituía como Comissão de Educação e Cultura - CEC), foram oferecidas, em 2011, 2 (duas) emendas, de autoria do Deputado Alex Canziani. A primeira emenda altera o art. 1º do PL 7.650/2006, para acrescentar o § 3º ao art. 34 da LDB com o propósito de determinar o aproveitamento de espaços físicos comunitários pelas escolas, descentralizando o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e esportivas. A segunda emenda inclui no art. 2º do PL 7.650/2006 dispositivo que condiciona a implantação do tempo integral ao aporte de recursos financeiros pela União para suprir a ampliação e adequação de espaço físico capaz de atender a demanda gerada bem como o custeio de três refeições diárias por aluno atendido.

No âmbito da Comissão de Finanças e Tributação, encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos de lei em exame.

É o relatório.

II – VOTO

Compete à Comissão de Finanças e Tributação, apreciar a proposta, nos termos do art. 32, inciso X, alínea h, do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, quanto à compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual (PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual (LOA) e demais dispositivos legais em vigor.

As propostas, objeto da presente análise, visam, em essência, a ampliar a carga horária e o tempo diário de permanência na escola de educação básica.

O PL 7.650/2006 aumenta a carga horária anual do ensino fundamental para 1.400 (mil e quatrocentas) horas, com pelo menos 8 (oito) horas de permanência na escola, incluídos o tempo reservado às refeições, e o mínimo de 5 (cinco) horas de trabalho efetivo em sala de aula, inclui atividades de acompanhamento pedagógico, oficinas culturais, recreativas e esportivas e determina a colaboração técnica e financeira da União.

O PL 6.336/2005 amplia a jornada do ensino fundamental para, no mínimo, sete horas diárias, inclui atividades extraclasse para apoiar as tarefas escolares e a prática de esportes e atividades artísticas e estabelece apoio da União à implementação do tempo integral, como previsão do número adequado de professores e funcionários, capacitação de docentes, adequação dos prédios e revisão dos currículos escolares.

O PL 7.295/2006 prevê carga horária mínima anual de mil e quatrocentas horas e jornada mínima de sete horas de trabalho efetivo em sala de aula para os ensinos fundamental e médio.

O PL 355/2007 estabelece horário em tempo integral para a educação infantil e o ensino fundamental, sendo esse último voltado para crianças entre sete a quatorze anos de idade.

O PL 1.327/2007 determina a ampliação, para o mínimo de sete horas, da jornada do ensino fundamental de forma progressiva no prazo de quinze anos, à razão de um quinze avos de matrículas por ano, sendo dedicado ao menos vinte por cento dessa jornada para o desenvolvimento de atividades desportivas, artísticas, culturais, de reforço escolar ou inclusão digital. Além disso, a proposta prevê a conjugação de esforços entre a União, os Estados e os Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e do aprimoramento da qualidade da educação.

O PL 1.783/2007 estende a carga horária mínima anual para mil horas nos ensinos fundamental e médio.

O PL 2.202/2007 impõe à União prestar assistência financeira aos Estados e Municípios na construção e manutenção de estabelecimentos de ensino de turno integral, a ser implantado progressivamente para o ensino fundamental, a critério dos sistemas de ensino, salvo nas comunidades de baixa renda dos municípios com mais de duzentos mil habitantes, onde o ensino fundamental deverá ser ministrado obrigatória e gratuitamente em tempo integral em estabelecimentos a serem denominados CIEPs – Centro Integrados de

Educação Pública.

O PL 2.398/2007 proíbe o trabalho das crianças, porque devem estudar. A proposição determina escola do governo em período integral para as crianças, as quais devem receber café da manhã, almoço e jantar, devendo suas famílias receber bolsa escola, quando comprovada a carência.

O PL 2.770/2008 amplia a jornada de tempo integral de, no mínimo, sete horas diárias para o ensino fundamental, com pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, e inclusão de atividades culturais, recreativas, artísticas, desportivas, de inclusão digital e de reforço escolar. A proposta estabelece critérios de prioridade e o prazo de cinco anos para a implantação da jornada integral pelos sistemas de ensino e determina, ainda, que a União desenvolva programa de assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios para tal finalidade.

O PL 3.638/2008 institui a carga mínima anual de mil e seiscentas horas no ensino fundamental, com jornada escolar mínima de oito horas diárias de trabalho efetivo, excluído o tempo reservado às refeições, e de oitocentas horas no ensino médio. A iniciativa prevê ainda, para o ensino fundamental, atividades culturais, recreativas, artísticas, esportivas e de acompanhamento pedagógico no regime de tempo integral.

O PL 5.408/2009 fixa para os ensinos fundamental e médio jornada escolar em, pelo menos, sete horas diárias, incluídas, para a primeira modalidade de ensino, as atividades culturais, esportivas e de acompanhamento pedagógico e de reforço escolar, a ser implantado progressivamente em dez anos, em regime de colaboração, com apoio técnico e financeiro da União.

Finalmente, o PL 1.424/2011 determina a carga horária mínima anual dos ensinos fundamental e médio em novecentas e sessenta horas, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

Observa-se, pois que todas as proposições acima visam, em essência a ampliar a carga horária e o tempo diário de permanência na escola de educação básica, nas modalidades do ensino fundamental, médio e infantil, em conjunto ou separadamente.

Além disso, os PLs 7.650/2006, 6.336/2005, 1.327/2007, 2.770/2008, 3.638/2008 e 5.408/2009 incluem atividades extraclasse tais como as de natureza cultural, recreativa, artística, desportiva, de inclusão digital e de reforço escolar.

Os PLs 7.650/2006, 6.336/2005, 1.327/2007, 2.202/2007, 2.770/2008 e 5.408/2009 também estabelecem que a União deverá prestar apoio financeiro para implantar o horário integral nas formas propostas pelas referidas iniciativas.

O PL 2.398/2007 ainda determina escola do governo em período integral para as crianças, com fornecimento de três refeições diárias (café da manhã, almoço e jantar) e oferta de bolsa escola às famílias de estudantes carentes.

Atualmente, a LDB¹ estabelece, em seu art. 24, inciso I, a carga horária mínima anual de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

O § 1º do mencionado art. 24 determina que a carga horária mínima anual deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017. Por sua vez, o § 5º do art. 35-A estipula que a carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino.

Já o art. 34 fixa jornada escolar no ensino fundamental de pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, a ser progressivamente ampliado o período de permanência na escola, ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nessa Lei. Consoante a LDB, o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Por seu turno, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, institui, no âmbito do Ministério da

¹ Conforme redação dada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

Educação, a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, sem mencionar as demais modalidades da educação básica.

O art. 113 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias² exige a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para a proposta legislativa que criar despesa obrigatória, nos seguintes termos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Do exame da matéria contida nos projetos de lei supra mencionados, verifica-se que o aumento da carga horária, do tempo diário de permanência na escola, em especial as públicas, bem como a inclusão de atividades extraclasse finda por expandir os gastos públicos na medida em que demandará mais professores e funcionários, adequação da infraestrutura das escolas, aumento da oferta da alimentação escolar, dentre outras despesas. Além disso, há proposições que impõem obrigações à União a qual deverá prestar apoio financeiro aos demais entes para implantar o horário integral para a educação básica.

Nesse diapasão, tais obrigações legais, fixadas pelas propostas em análise para período superior a dois exercícios, constituem despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000). Dessa forma, conforme o § 1º do mencionado dispositivo, “os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” Por sua vez, o art. 16, inciso I, preceitua que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:
I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

No mesmo sentido dispõe a Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018):

Art. 112. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Confirma o entendimento dos dispositivos supramencionados a Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

SÚMULA nº 1/08-CFT - *É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.*

No tocante, às Emendas apresentadas na CEC, observa-se que a matéria constante da Emenda nº 1/2011 poderá ensejar aumento de despesa com transporte e segurança dos alunos para o deslocamento para outros espaços físicos. Já a Emenda nº 2/2011 condiciona a implantação do tempo integral ao aporte de

² Dispositivo inserido no ADCT pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, para instituir o Novo Regime Fiscal.

recursos financeiros pela União para suprir a ampliação e adequação de espaço físico capaz de atender a demanda gerada bem como o custeio de três refeições diárias por aluno atendido. Portanto, as duas emendas estão incompatíveis e inadequadas com a norma orçamentária supramencionada, uma vez que provocarão expansão dos gastos da União, deixando, porém, de cumprir as exigências da legislação supracitada.

Quanto ao Substitutivo adotado pela Comissão de Educação, verifica-se que a iniciativa igualmente conduz ao aumento da despesa da União sem, contudo, atender as normas orçamentárias e financeiras anteriormente mencionadas, na medida em que amplia a carga horária da educação básica e o tempo diário de permanência na escola; inclui atividades culturais, recreativa, artísticas, esportivas e de acompanhamento pedagógico; e estabelece a colaboração técnica e financeira da União aos sistemas de ensino para implantar progressivamente a carga horária mínima anual e a jornada de tempo integral.

Pelo exposto, submeto a este colegiado meu voto **pela inadequação e incompatibilidade com a norma orçamentária e financeira** do Projeto de Lei nº 7.650/2006, dos Projetos de Lei, apensados, nºs. 6.336/2005, 7.295/2006, 355/2007, 1.327/2007, 1.783/2007, 2.202/2007, 2.398/2007, 2.770/2008, 3.638/2008, 5.408/2009 e 1.424/2011, do Substitutivo da CE bem como das Emendas apresentadas na CEC nºs. 1/2011 e 2/2011.

Sala das Sessões, em 31 de julho de 2018.

Deputado Izalci Lucas
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 7.650/2006, e dos PLs nºs 6336/2005, 7295/2006, 355/2007, 1327/2007, 1783/2007, 2202/2007, 2398/2007, 2770/2008, 3638/2008, 5408/2009 e 1424/2011, apensados, do Substitutivo da Comissão de Educação e das Emendas nºs 1 e 2 apresentadas na CE, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Izalci Lucas.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Renato Molling - Presidente, Julio Lopes e Alfredo Kaefer - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Cícero Almeida, Edmar Arruda, Elizeu Dionizio, João Paulo Kleinübing, José Guimarães, Júlio Cesar, Kaio Maniçoba, Leonardo Quintão, Luiz Carlos Haully, Marcus Pestana, Newton Cardoso Jr, Pauderney Avelino, Vicente Candido, Walter Alves, Yeda Crusius, Alessandro Molon, Assis Carvalho, Carlos Henrique Gaguim, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Covatti Filho, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Gilberto Nascimento, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, Jorginho Mello, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Mário Negromonte Jr., Rodrigo Martins e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 5 de dezembro de 2018.

Deputado RENATO MOLLING
Presidente