

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.417, DE 2011

(Apensado: PL nº 5.182/2019)

Dispõe sobre Arranjos de
Desenvolvimento da Educação (ADE).

Autor: Deputado ALEX CANZIANI

Relator: Deputado RAUL HENRY

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.417, de 2011, tem por objetivo conceituar o modelo de colaboração federativo denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), enunciar suas finalidades e estabelecer algumas normas orientadoras para sua atuação, em torno de quatro eixos fundamentais: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos.

De acordo com o projeto, um ADE deve ser entendido como “um modelo de trabalho em rede, reunindo um grupo de entes federados com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes, constituído para promover a troca de experiências e a solução conjunta de dificuldades na área da Educação, visando à melhoria de sua qualidade e o fortalecimento do regime de colaboração horizontal, articulado com o vertical”.

Aos ADEs organizados de acordo com as tais normas, o projeto assegura o estímulo e a prioridade para atendimento pela assistência técnica e financeira da União, referida no art. 211, § 1º da Constituição Federal.

Apensado à primeira proposição, encontra-se o Projeto de Lei nº 5.182, de 2019, de autoria da Deputada Luisa Canziani, com idêntico objetivo, mas com algumas particularidades em seus dispositivos. A

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>



conceituação de ADE passa a ser mais sintética, definindo-o “como a forma de colaboração instituída entre entes federados, com proximidade geográfica, para promover ações conjuntas e coordenadas na área da Educação, visando à melhoria de sua qualidade”.

As finalidades de um ADE também são iguais às formuladas no projeto principal, acrescentando, porém, a qualificação “solidária” à eficiência na aplicação de recursos financeiros. Os eixos fundamentais de atuação são os mesmos.

A principal diferença do projeto apensado em relação ao principal se refere ao processo de formalização de um ADE. Está prevista a assinatura de acordo de cooperação entre os entes federados envolvidos e a assinatura, por todos esses entes, de termo de parceria com uma mesma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuará como agente de articulação e fomento das ações coordenadas no ADE. Essa entidade pode ser uma organização da sociedade civil de interesse público; uma associação de municípios, constituída como associação civil, sem fins lucrativos; uma entidade de gestores de redes públicas de educação básica, constituída como associação civil, sem fins lucrativos; ou uma organização social, instituída nos termos da 13.019, de 31 de julho de 2014.

Essa entidade da sociedade civil poderá articular a assistência técnica e receber recursos de assistência financeira da União, com vistas à implementação das ações coordenadas pactuadas pelos entes envolvidos no ADE. Essa intermediação tem por objetivo viabilizar a destinação e o recebimento de recursos de assistência técnica e financeira da União ao ADE, prevista no projeto apensado do mesmo modo como no principal.

Finalmente, o projeto apensado insere, no art. 30 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que dispõe sobre parcerias da administração pública com organizações da sociedade civil, dispositivo que considera a entidade vinculada ao ADE como credenciada para efeitos de dispensa de chamamento público com objetivo de firmar parceria com a União.

O Projeto de Lei principal permaneceu longo tempo apensado ao Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, referente à chamada “Lei de



Responsabilidade Educacional”. O Projeto de Lei nº 5.182, de 2019, tão logo apresentado, foi objeto da mesma apensação. Em dezembro de 2019, acatando o requerimento nº 2.758, de 2019, de autoria da Deputada Luisa Canziani, o Presidente da Câmara dos Deputados autorizou a desapensação das duas proposições, em reconhecimento à especificidade de sua temática. Desde então, os dois projetos têm sua própria tramitação conjunta, distribuídos para apreciação pela Comissão de Educação (mérito) e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno).

Transcorrido o prazo regimental, as proposições não receberam emendas no âmbito da Comissão de Educação.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os projetos em análise, em suas respectivas justificações, salientam a relevância de seu objeto, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Pretendem estabelecer as normas para a institucionalização e o estímulo a essa forma privilegiada de cooperação entre Municípios, com o apoio da União, para melhoria da qualidade da educação.

As propostas têm inspiração em várias experiências bem-sucedidas já em curso no País e na Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, que “dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação”.

Essa Resolução resultou de profícuo debate no âmbito do CNE, dos quais alguns marcos devem ser destacados, como a análise realizada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, na Indicação CEB/CNE nº 5/2010, bem como, mais adiante, o Parecer CEB/CNE nº 9/2011, cuja relatoria coube ao mesmo conselheiro. Entre os argumentos listados nos documentos produzidos pelo CNE, podem ser destacados: a importância da coordenação



federativa para garantir a necessária interdependência entre governos e a eficácia das políticas públicas, envolvendo formas de associativismo e consorciamento, bem como a conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas; o mandamento constitucional de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211, da Constituição Federal); a necessidade e oportunidade de fortalecimento dessa cooperação, em especial do associativismo entre os municípios, para o qual o ADE constitui forma privilegiada; o entendimento de que o ADE constitui modelo de trabalho flexível, que possibilita aos municípios que o integram a troca de experiências e a solução conjunta de dificuldades na área da Educação; o imperativo de assegurar a continuidade das políticas públicas educacionais, em regime de colaboração; a superação, pela conjunção de esforços entre entes federados subnacionais, da escassez de quadros técnicos em alguns entes, para elaboração de projetos e programas educacionais.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Educação voltou a tratar do tema, com a aprovação do Parecer CEB/CNE nº 7, de 10 de dezembro de 2020, ainda não homologado pelo Ministro da Educação. Sempre sob a Relatoria do Conselheiro Mozart Neves Ramos, o Parecer encaminhado à homologação contém Projeto de Resolução que “dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação”.

Segundo os registros disponíveis, há, no País, quatorze ADEs em funcionamento: três na Bahia; quatro no Maranhão; dois no Piauí; um em São Paulo; três em Santa Catarina; e um no Rio Grande do Sul. No conjunto, estão envolvidos 224 municípios, com variações entre quatro e sessenta e cinco participantes em cada ADE.

Essa forma de colaboração intermunicipal também tem sido objeto de estudos por parte de pesquisas da academia, cujas conclusões recomendam essa prática e apontam a importância de sua institucionalização. Citem-se, por exemplo, as obras: ABRÚCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (orgs.).

Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>



desenvolvimento da Educação (São Paulo: Moderna, 2012); e ABRÚCIO, L. F. **Cooperação Intermunicipal**: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil (Curitiba: Colabora Educação; Instituto Positivo, 2017; disponível em: <http://movimentocolabora.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Cooperacao-Intermunicipal-livro-virtual.pdf>.)

Não obstante a importância dos documentos exarados pelo CNE e as experiências efetivas de ADEs, a sua institucionalização carece de diploma legal de maior força normativa, especialmente para possibilitar que essa forma de cooperação venha a receber recursos por meio de assistência financeira da União. Os ADEs, em geral, não possuem conformação jurídico-institucional que lhes permita serem destinatários diretos dessa assistência.

Esse é o propósito dos Projetos de Lei em apreço que, ao longo de 2019, foram analisados pelos interessados, em estudos e debates articulados pelo Movimento Colabora, inclusive em reunião no Conselho Nacional de Educação e em amplo Seminário. Pesquisa realizada nesse ano recolheu sugestões de onze ADEs que, em resumo, manifestaram posicionamento positivo em relação às iniciativas legislativas, apontando quatro pontos a serem mais detidamente considerados em sua apreciação: (a) o papel das organizações sociais como agentes intermediadores dos ADEs e seu limite de atuação; (b) a inclusão dos consórcios públicos como alternativa e/ou possibilidade para institucionalização dos ADEs; (c) o papel dos entes federativos na indução e apoio dos Arranjos como instrumentos de gestão, somada à importância sistêmica da organização territorial, via ADEs, para a educação brasileira; (d) *accountability* e prestação de contas dos Arranjos.

Considerando a relevância do tema e as conclusões dos debates ocorridos, encaminhadas a este Relator, cabe apresentar posicionamento favorável às proposições em comento, com ajustes.

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.417, de 2011, principal, e de seu apensado, o Projeto de Lei nº 5.182, de 2019, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>



Deputado RAUL HENRY
Relator

2021-4604



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.417, DE 2011 (Apensado o Projeto de Lei nº 5.182, de 2019)

Dispõe sobre Arranjos de
Desenvolvimento da Educação (ADEs).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), instrumento de colaboração entre Municípios com o objetivo de promover ações conjuntas e coordenadas na área da educação, visando à melhoria de sua qualidade e à racionalização do uso de recursos públicos.

Parágrafo único. Para fins de assistência técnica e financeira, a União e os Estados, no âmbito de suas competências, considerarão e estimularão os Municípios que se articularem sob a forma de ADE, nos termos definidos nesta Lei.

Art. 2º O ADE é instrumento voltado ao fortalecimento da colaboração entre sistemas de ensino municipais, voluntariamente estabelecido por Municípios com proximidade geográfica para:

- I – fomentar o planejamento regional da política educacional;
- II – estimular a integração intermunicipal das políticas educacionais;
- III – promover a eficiência na aplicação dos recursos públicos destinados à educação;
- IV – racionalizar o emprego da infraestrutura física, administrativa e de pessoal disponível nos Municípios;



V – estimular a formulação de planos intermunicipais de educação.

Art. 3º O ADE deve, a partir de diagnósticos dos sistemas de ensino municipais, promover ações educacionais conjuntas e coordenadas nas seguintes áreas:

I – gestão educacional e oferta de educação escolar pública;

II – formação de profissionais da educação;

III – práticas pedagógicas e de avaliação;

IV – gestão da infraestrutura física e dos recursos administrativos e pedagógicos, especialmente em localidades limítrofes.

Art. 4º O ADE será formalizado pelos Municípios por meio da celebração de convênio de cooperação, observados os termos desta Lei e das demais leis de regência da matéria.

Parágrafo único. O ADE também poderá ser formalizado pelos Municípios por meio da:

I – formação de consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, com objetivos específicos de natureza educacional, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; ou

II – constituição como câmara temática no âmbito de consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, com múltiplos objetivos, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 5º Na formalização do ADE por meio da celebração de convênio de cooperação, os Municípios deverão estabelecer:

I – objeto e objetivos da cooperação;

II – equipe gestora, composta por um agente público de cada Município integrante, com a escolha de um deles como coordenador;

III – plano de trabalho, com, no mínimo, as seguintes informações:

a) ações a serem implementadas;



b) metas a serem atingidas;

c) etapas ou fases de execução, incluindo a previsão de início e término da execução de cada ação;

d) estratégia de implementação de cada ação, observadas as hipóteses de parcerias a que se referem os arts, 6º e 7º;

e) plano de aplicação de recursos financeiros, se for o caso;

IV – forma de compartilhamento de recursos humanos e de bens móveis e imóveis, se contribuir para racionalização do uso dos recursos disponíveis.

V – sistemática de prestação de contas recíprocas entre os signatários, quando for o caso;

VI – prazo para a cooperação entre os Municípios, bem como hipóteses de rescisão ou extinção do ADE quando formalizado por tempo indeterminado.

§ 1º Cada Município deverá custear as ações que lhe competir executar, atendidos os requisitos da legislação financeira e orçamentária aplicável.

§ 2º As obrigações assumidas pelos Municípios podem ser financeiras ou não financeiras.

§ 3º Deve haver uma relação geral de proporcionalidade nos esforços envidados por cada Município que participa de um ADE, ainda que as obrigações assumidas sejam de natureza distinta ou fixadas em valores diferenciados para cada ente.

Art. 6º Para viabilizar o alcance de suas finalidades, depois de formalizados, o ADE poderá celebrar as seguintes parcerias:

I – termo de parceria com organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), na forma da legislação aplicável;

II – contrato de gestão com organização social (OS), na forma da legislação aplicável;



III – termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização da sociedade civil (OSC), na forma da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 1º Quando o ADE tiver sido formalizado mediante convênio de cooperação, as parcerias a que se refere o caput deste artigo deverão ser firmadas pelos Municípios integrantes do ADE que serão beneficiados, devendo, se for o caso, contar com a anuência dos demais integrantes do ADE.

§ 2º Para fins de assistência técnica e financeira, a União e os Estados poderão celebrar parcerias com entidades parceiras de ADEs, com vistas a viabilizar transferência direta de recursos necessários para a implementação de ações na área de educação.

Art. 7º Para viabilizar o alcance de suas finalidades, se não envolver transferência de recursos públicos, o ADE poderá celebrar outras espécies de parcerias não previstas no art. 6º, para receber apoio técnico e financeiro de instituição de ensino superior, de instituição científica, tecnológica e de inovação, de fundação de apoio, de pessoa física e de pessoa jurídica não contemplada nos instrumentos especificados no art. 6º.

§ 1º Quando o ADE tiver sido formalizado mediante convênio de cooperação, as parcerias a que se refere o caput deste artigo deverão ser firmadas pelos Municípios integrantes do ADE que serão beneficiados, devendo, se for o caso, contar com a anuência dos demais integrantes do ADE.

§ 2º Os instrumentos de parceria de que trata o caput deverão explicitar o objeto da parceria e as atribuições e responsabilidades assumidas pela parceira do ADE.

Art. 8º Será dada ampla publicidade e transparência ativa aos atos praticados pelo ADE, que ficarão sujeitos à prestação de contas e aos controles interno e externo da Administração Pública, nos termos da legislação pertinente.

Parágrafo único. Cada Município integrante do ADE deverá dar ampla publicidade e transparência ativa dos seus atos praticados no âmbito do ADE, incluindo-os em seu respectivo sítio oficial na rede mundial de computadores e nas suas prestações de contas.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>



Art. 9º O art. 30 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 30

Parágrafo único. É considerada como credenciada, para efeitos do disposto no inciso VI do **caput** deste artigo, a organização da sociedade civil que, como parceira, atuar como agente de articulação e fomento das ações coordenadas de Arranjo de Desenvolvimento Educacional (ADE), constituído nos termos da legislação específica”. (NR).

Art. 10. Os ADEs vigentes na data da publicação desta Lei deverão adaptar seus termos e adotar os mecanismos institucionais previstos nesta Lei para eventual recebimento de assistência técnica e financeira da União e dos Estados.

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

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado RAUL HENRY
Relator

2021-4604



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Raul Henry
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217605293700>

