

Exposição de Motivos e Anteprojeto da LNGQE

Minuta inicial para discussão, revisão jurídica e aperfeiçoamento

Lei Nacional de Garantia da Qualidade da Educação - LNGQE

Documento elaborado para estudo, revisão e debate público. Não substitui parecer jurídico, análise de constitucionalidade nem estimativa oficial de impacto orçamentário.

PARTE I - EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Brasil construiu, ao longo das últimas décadas, uma ampla estrutura constitucional, legal, financeira e institucional de proteção do direito à educação. A expansão do acesso, a consolidação do Fundeb, o desenvolvimento de avaliações nacionais, a valorização profissional, a inclusão, a educação digital, a instituição do Sistema Nacional de Educação e a aprovação do Plano Nacional de Educação 2026-2036 representam avanços que devem ser reconhecidos e preservados.

Esses avanços, contudo, não ocorreram de maneira uniforme. Há redes estaduais e municipais que já asseguram parcela expressiva das condições discutidas nesta proposta e que constituem referências de boa gestão. Ao mesmo tempo, estudantes e profissionais de outros territórios ainda podem enfrentar interrupção prolongada de aulas, transporte irregular, deficiência de acessibilidade, demora no apoio pedagógico, falta de profissionais, infraestrutura inadequada ou dificuldade de obter resposta administrativa tempestiva.

A proposta não parte da afirmação de que a educação brasileira fracassou, nem presume incapacidade de Estados, Municípios, escolas ou profissionais. Parte de diagnóstico mais específico: direitos amplos e metas nacionais nem sempre são acompanhados por critérios operacionais suficientemente claros para reconhecer risco, organizar resposta, atribuir responsabilidades conforme a competência e acompanhar a correção.

A Lei Nacional de Garantia da Qualidade da Educação - LNGQE é concebida como norma de integração e efetividade. Ela não substitui a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sistema Nacional de Educação, o Plano Nacional de Educação ou o Fundeb. Seu papel é estabelecer garantias de trajetória, princípios de responsabilização justa e um ciclo mínimo de resposta a falhas que afetem de modo relevante a segurança, o acesso, a frequência, a continuidade, a aprendizagem, a inclusão ou a conclusão da educação básica.

A lei estabelece piso, não teto. Entes que já assegurem condições superiores continuarão livres para mantê-las e ampliá-las. Boas práticas serão reconhecidas e compartilhadas. A implementação deverá considerar diversidade territorial, capacidade administrativa, sustentabilidade financeira e prioridade para situações de maior risco.

A qualidade educacional não resulta da ação isolada do professor. Depende de políticas, financiamento, gestão, liderança, condições de trabalho, participação familiar, engajamento estudantil e integração com outras políticas públicas. Por isso, a proposta adota corresponsabilidade e veda a atribuição automática de culpa com base em indicador isolado ou em condição fora da competência do agente avaliado.

O texto também busca evitar excesso regulatório. A lei define princípios, garantias e deveres de resposta. Parâmetros técnicos sujeitos a mudança serão pactuados e atualizados no âmbito do Sistema Nacional de Educação, com participação social e base em evidências.

Por fim, a LNGQE pretende tornar visível não apenas o resultado final, mas a capacidade do Estado de detectar problemas e corrigi-los. Uma educação de qualidade é aquela que oferece condições adequadas, acompanha o estudante, apoia o profissional e reage de modo transparente e tempestivo quando uma garantia essencial falha.

Síntese dos objetivos

- Definir a Garantia Integral da Trajetória Educacional.
- Organizar o Padrão Nacional de Garantia da Qualidade da Educação.
- Criar ciclo mínimo de detecção, proteção, diagnóstico, correção e monitoramento.
- Proteger estudantes e profissionais contra omissão e responsabilização injusta.
- Integrar a execução ao SNE e ao PNE 2026-2036.
- Dar transparência compreensível sem gerar ranking simplista.

PARTE II - ANTEPROJETO DE LEI

ANTEPROJETO DE LEI Nº ___, DE 2026

Institui a Lei Nacional de Garantia da Qualidade da Educação - LNGQE e estabelece normas gerais para a proteção da trajetória educacional na educação básica.

TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a Lei Nacional de Garantia da Qualidade da Educação - LNGQE, destinada a fortalecer a efetividade do direito à educação básica, mediante garantias de trajetória educacional, padrões nacionais de referência, prevenção de riscos e resposta coordenada a falhas relevantes na oferta educacional.

§ 1º A LNGQE será executada em integração com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, a Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, o Plano Nacional de Educação vigente e a legislação de financiamento da educação.

§ 2º As disposições desta Lei constituem piso nacional de garantia e não impedem que os entes federativos e as instituições de ensino adotem padrões mais elevados.

Art. 2º São objetivos da LNGQE: I - proteger a trajetória educacional; II - reduzir desigualdades territoriais e sociais de oportunidade educacional; III - promover resposta tempestiva a falhas relevantes; IV - valorizar e apoiar os profissionais da educação; V - qualificar a transparência, o planejamento e a cooperação federativa; VI - assegurar responsabilização proporcional, contextual e baseada em evidências.

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I - trajetória educacional: percurso compreendido pelo acesso, matrícula, frequência, aprendizagem, desenvolvimento, progressão e conclusão; II - garantia essencial: condição cuja ausência gere risco relevante à segurança, dignidade, acesso, continuidade, inclusão ou aprendizagem; III - falha crítica: interrupção, ausência ou inadequação grave de garantia essencial; IV - risco à trajetória: situação que, isolada ou cumulativamente, eleve a probabilidade de infrequência, atraso, exclusão ou abandono; V - plano corretivo: instrumento com diagnóstico, ações, responsáveis, recursos, prazos e indicadores; VI - resposta tempestiva: atuação compatível com a gravidade e a urgência da ocorrência.

TÍTULO II - PRINCÍPIOS

Art. 4º A implementação da LNGQE observará os seguintes princípios:

- 1 - garantia da qualidade;
- 2 - igualdade de oportunidades e equidade;
- 3 - permanência com aprendizagem;
- 4 - proteção integral e melhor interesse do estudante;
- 5 - corresponsabilidade educacional;
- 6 - valorização dos profissionais da educação;
- 7 - responsabilização justa e contextual;
- 8 - intervenção precoce e prevenção;
- 9 - continuidade educacional;
- 10 - cooperação federativa;
- 11 - transparência compreensível;
- 12 - gestão baseada em evidências;

- 13 - melhoria contínua;
- 14 - eficiência e sustentabilidade no uso de recursos;
- 15 - inovação responsável;
- 16 - dignidade e segurança da comunidade escolar;
- 17 - continuidade e avaliação das políticas estruturantes;

Art. 5º Nenhum estudante será privado de educação de qualidade em razão de falha estrutural ou administrativa evitável, e nenhum profissional será responsabilizado por resultado decorrente de condição comprovadamente alheia à sua competência, sem prejuízo da apuração de conduta própria, nos termos da lei.

TÍTULO III - GARANTIA INTEGRAL DA TRAJETÓRIA EDUCACIONAL

Art. 6º A garantia da trajetória educacional compreende ações articuladas de acesso, frequência, aprendizagem, inclusão, progressão e conclusão.

Art. 7º Os sistemas de ensino adotarão mecanismos de identificação precoce de risco à trajetória, com proteção de dados pessoais, vedada a utilização de perfil automatizado como único fundamento para decisão prejudicial ao estudante.

Art. 8º Identificado risco relevante, a escola ou o órgão competente deverá avaliar as causas e adotar resposta proporcional, com participação do estudante e da família, quando cabível.

Art. 9º A dificuldade persistente de aprendizagem ensejará avaliação pedagógica, medidas de apoio, acompanhamento periódico e revisão da estratégia, vedada a medicalização ou o encaminhamento clínico automático.

Art. 10. O encaminhamento à saúde ou à assistência social ocorrerá quando houver indícios objetivos de necessidade, preservadas as competências de cada política pública e o consentimento ou as hipóteses legais aplicáveis.

Art. 11. A busca ativa escolar terá natureza protetiva e intersetorial, será orientada à compreensão das causas da ausência e observará a privacidade e a dignidade da família.

Art. 12. A transferência, mudança de etapa ou retorno após afastamento prolongado deverá ser acompanhada por medidas razoáveis de transição e recomposição, conforme necessidade identificada.

TÍTULO IV - PADRÃO NACIONAL DE GARANTIA DA QUALIDADE

Art. 13. O Padrão Nacional de Garantia da Qualidade da Educação reunirá referências mínimas relativas a: I - acesso e frequência; II - continuidade; III - aprendizagem e apoio; IV - ambiente físico e digital; V - inclusão e acessibilidade; VI - alimentação e transporte, quando aplicáveis; VII - profissionais e liderança; VIII - segurança e convivência; IX - governança, dados e resposta a falhas.

Art. 14. Os parâmetros técnicos do padrão serão pactuados no âmbito do Sistema Nacional de Educação, com base no Custo Aluno Qualidade, no PNE, em evidências, na diversidade territorial e na sustentabilidade financeira.

§ 1º Os parâmetros distinguirão garantias essenciais de aplicação imediata, padrões de implementação progressiva e referências de excelência.

§ 2º A revisão dos parâmetros não poderá reduzir o núcleo essencial dos direitos educacionais.

Art. 15. A definição dos parâmetros contará com consulta pública e participação de estudantes, famílias, profissionais, gestores, especialistas, conselhos de educação e entidades representativas.

Art. 16. As redes que já atendam padrão superior preservarão sua autonomia para mantê-lo e ampliá-lo.

TÍTULO V - CONTINUIDADE EDUCACIONAL

Art. 17. Os sistemas de ensino manterão plano de continuidade educacional para eventos que causem perda relevante de aulas, indisponibilidade prolongada de docente ou interrupção de serviço essencial.

Art. 18. O plano de continuidade preverá, conforme o caso: I - medida emergencial; II - comunicação à comunidade; III - reposição ou recomposição; IV - apoio aos estudantes mais afetados; V - registro e avaliação da resposta.

Art. 19. A utilização de atividades remotas em situação excepcional deverá considerar acesso, acessibilidade, adequação pedagógica e apoio aos estudantes, não podendo servir como substituição automática e permanente da oferta presencial quando esta for legalmente exigida.

Art. 20. A regulamentação definirá níveis de gravidade e prazos máximos de resposta, respeitadas as condições territoriais e as situações de força maior.

TÍTULO VI - GARANTIAS DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Art. 21. A cobrança por resultados educacionais será acompanhada da verificação das condições de trabalho, da disponibilidade de recursos e das responsabilidades atribuídas a cada agente.

Art. 22. São garantias para o exercício profissional, observada a legislação específica: I - formação continuada; II - tempo de planejamento; III - acesso a materiais e informações; IV - ambiente seguro e respeitoso; V - apoio da gestão; VI - acesso a suporte multiprofissional quando previsto e necessário; VII - participação na elaboração de planos corretivos que afetem seu trabalho.

Art. 23. É vedada a responsabilização individual automática baseada exclusivamente em resultado de avaliação externa, taxa agregada ou comparação descontextualizada.

Art. 24. A apuração de responsabilidade observará competência, nexos entre conduta e resultado, condições de oferta, motivação, contraditório, ampla defesa e proporcionalidade.

Art. 25. As disposições deste Título não afastam deveres funcionais, avaliação profissional legítima nem responsabilização por dolo, fraude, violência, discriminação, abandono de função ou outra conduta comprovada.

TÍTULO VII - CICLO DE RESPOSTA A FALHAS

Art. 26. A resposta a falha crítica compreenderá, conforme a gravidade: I - detecção e registro; II - validação; III - proteção imediata; IV - diagnóstico; V - plano corretivo; VI - apoio técnico ou financeiro; VII - monitoramento; VIII - encerramento fundamentado ou revisão.

Art. 27. O plano corretivo indicará a causa identificada, as ações, os responsáveis por competência, os recursos necessários, os prazos, os indicadores e a forma de comunicação à comunidade.

Art. 28. Quando a capacidade do ente responsável for insuficiente, serão acionados os mecanismos de cooperação e assistência técnica e financeira do SNE.

Art. 29. A omissão reiterada e injustificada após oferta de apoio e determinação de plano corretivo será comunicada aos órgãos de controle competentes, respeitados o devido processo e a repartição de competências.

Art. 30. Situações de risco imediato à vida, à integridade ou à proteção de criança ou adolescente serão comunicadas aos órgãos competentes conforme a legislação específica.

TÍTULO VIII - AVALIAÇÃO, INDICADORES E TRANSPARÊNCIA

Art. 31. A avaliação da qualidade considerará, de forma articulada, insumos, processos, resultados, equidade, experiência da comunidade escolar e capacidade de resposta.

Art. 32. Nenhum indicador isolado será suficiente para classificar definitivamente a qualidade de escola, rede ou profissional ou para impor sanção.

Art. 33. A divulgação pública utilizará dados agregados, linguagem acessível, séries históricas e notas metodológicas, com proteção de dados pessoais e prevenção de estigmatização.

Art. 34. O Poder Público disponibilizará, preferencialmente em plataforma já existente, painel integrado da garantia da qualidade, articulado às plataformas do PNE e do SNE.

Art. 35. O painel apresentará, no mínimo, informações agregadas sobre: I - acesso e infrequência; II - aprendizagem e fluxo; III - continuidade; IV - infraestrutura e acessibilidade; V - profissionais; VI - transporte e alimentação, quando aplicáveis; VII - planos corretivos; VIII - recursos e assistência.

Art. 36. A metodologia dos indicadores será pública, auditável e periodicamente revisada.

TÍTULO IX - PARTICIPAÇÃO E CANAIS DE RESPOSTA

Art. 37. Os sistemas de ensino assegurarão canal acessível para comunicação de falha relevante, solicitação de informação e acompanhamento da resposta.

Art. 38. A comunicação de boa-fé não poderá produzir retaliação contra estudante, familiar ou profissional.

Art. 39. O canal não substituirá ouvidorias, corregedorias, conselhos tutelares, órgãos de controle ou meios judiciais já existentes, devendo atuar de forma integrada e evitar duplicidade.

Art. 40. Os planos e avaliações previstos nesta Lei contarão com formas adequadas de participação da comunidade escolar.

TÍTULO X - GOVERNANÇA E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

Art. 41. A governança da LNGQE será exercida pelas estruturas do Sistema Nacional de Educação, vedada a criação de instância paralela quando as atribuições puderem ser desempenhadas por órgão existente.

Art. 42. Compete à União, observadas as competências legais: I - coordenar a pactuação de parâmetros; II - prestar assistência técnica e financeira; III - manter metodologia e infraestrutura nacional de dados; IV - apoiar formação e disseminação de boas práticas; V - avaliar a implementação nacional.

Art. 43. Compete aos Estados e ao Distrito Federal, observadas as competências legais: I - coordenar cooperação regional; II - apoiar Municípios; III - executar suas responsabilidades de oferta; IV - consolidar diagnósticos e planos; V - promover intercâmbio de boas práticas.

Art. 44. Compete aos Municípios, observadas as competências legais: I - executar suas responsabilidades de oferta; II - identificar riscos e falhas; III - elaborar e cumprir planos corretivos; IV - articular serviços locais; V - informar a comunidade e os sistemas de monitoramento.

Art. 45. Às instituições de ensino cabe executar as medidas sob sua competência, registrar ocorrências, comunicar necessidades que excedam sua capacidade e participar dos planos de apoio e correção.

Art. 46. A distribuição de atribuições observará a autonomia federativa, a capacidade de execução, a subsidiariedade e a vedação de transferência de encargo sem apoio compatível quando legalmente exigido.

TÍTULO XI - FINANCIAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

Art. 47. A implementação desta Lei utilizará prioritariamente estruturas, sistemas, programas e fontes de financiamento existentes.

Art. 48. A pactuação de padrão que gere despesa relevante será precedida de estimativa de custo, definição de cronograma, análise distributiva e indicação dos mecanismos de assistência técnica e financeira.

Art. 49. A prioridade de implementação observará: I - risco à vida e à integridade; II - impedimento de acesso; III - interrupção prolongada; IV - exclusão por falta de acessibilidade; V - prejuízo persistente à aprendizagem; VI - desigualdade territorial.

Art. 50. Os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos considerarão, de forma progressiva, os diagnósticos e planos corretivos decorrentes desta Lei, em consonância com o PNE e os planos subnacionais.

Art. 51. A União poderá condicionar assistência voluntária adicional ao cumprimento de requisitos de transparência, planejamento e monitoramento, sem prejudicar transferências constitucionais ou legais obrigatórias.

TÍTULO XII - BOAS PRÁTICAS, INOVAÇÃO E AVALIAÇÃO DA LEI

Art. 52. Serão reconhecidas e disseminadas boas práticas de redes e instituições que demonstrem melhoria sustentável, equidade, uso eficiente de recursos e respeito aos direitos da comunidade escolar.

Art. 53. A inovação poderá ser adotada em ambiente controlado, com objetivos, proteção de dados, avaliação de efeitos e possibilidade de interrupção quando produzir risco ou desigualdade.

Art. 54. A implementação da LNGQE será objeto de avaliação nacional independente a cada quatro anos, com participação social e publicação de recomendações.

Art. 55. A primeira avaliação examinará, especialmente, custos administrativos, duplicidades, efeitos sobre desigualdades, carga de trabalho escolar, proteção de dados e efetividade dos planos corretivos.

TÍTULO XIII - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 56. O regulamento disporá sobre classificação de falhas, prazos de resposta, conteúdo mínimo de planos, indicadores e interoperabilidade, mediante pactuação no SNE.

Art. 57. A implementação ocorrerá por etapas: I - regulamentação e diagnóstico nacional; II - implantação prioritária das garantias essenciais; III - expansão progressiva; IV - avaliação e revisão.

Art. 58. A regulamentação deverá ser concluída no prazo de dezoito meses, com consulta pública e análise de impacto regulatório, quando aplicável.

Art. 59. Os entes federativos adequarão seus procedimentos no prazo definido em pactuação, considerado o diagnóstico de capacidade e custo.

Art. 60. Esta Lei entra em vigor cento e oitenta dias após sua publicação, ressalvados os dispositivos dependentes de regulamentação e cronograma de implementação.

Notas críticas para revisão jurídica

- A ementa e a natureza da lei devem ser avaliadas para decidir se alguns dispositivos exigem alteração da LDB ou da Lei Complementar do SNE.
- Os artigos 42 a 46 precisam ser comparados detalhadamente às competências já previstas na LC nº 220/2025 para eliminar repetição ou conflito.
- Os artigos com possível impacto orçamentário dependem de estimativa e análise conforme Constituição, Lei de Responsabilidade Fiscal e regras fiscais vigentes.
- A iniciativa parlamentar deve evitar criação direta de órgãos, cargos e atribuições internas do Executivo.
- Deve-se decidir se a lei alcançará apenas educação básica pública ou também imporá deveres específicos a instituições privadas reguladas.
- É necessária revisão especializada em LGPD, direitos de crianças e desenho de sistemas automatizados.
- A redação legislativa final deve seguir a Lei Complementar nº 95/1998 e prática da consultoria legislativa.

Fontes oficiais e técnicas consultadas

As referências abaixo devem ser conferidas novamente na data da publicação, pois normas e páginas oficiais podem ser atualizadas.

- **Constituição Federal de 1988, texto atualizado:**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- **Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- **Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente:**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm
- **Lei Complementar nº 220/2025 - Sistema Nacional de Educação:**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp220.htm
- **Lei nº 15.388/2026 - Plano Nacional de Educação 2026-2036:** https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15388.htm
- **Lei nº 14.113/2020 - Fundeb:** https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm
- **Lei nº 14.817/2024 - valorização dos profissionais da educação básica pública:**
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14817.htm
- **Lei nº 14.533/2023 - Política Nacional de Educação Digital:** https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14533.htm
- **OECD, Education Policy Outlook 2024 e 2025:** https://www.oecd.org/en/publications/education-policy-outlook-2025_c3f402ba-en.html
- **UNESCO, Global Education Monitoring Report:** <https://www.unesco.org/gem-report/en>
- **Finnish National Agency for Education:** <https://www.oph.fi/en/education-system>