

PARECER N° , DE 2021

SF/21867.23598-02


Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.471, de 2019, do Senador Jorge Kajuru, que *dispõe sobre a garantia de acervo mínimo de livros às famílias de estudantes da educação básica.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Em exame, na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o Projeto de Lei (PL) nº 3.471, de 2019, de autoria do Senador Jorge Kajuru, que dispõe sobre a garantia de acervo de livros às famílias de estudantes da educação básica pública.

Para tanto, a proposição, que é composta de quatro artigos, assegura, às famílias de estudantes de até 17 anos de idade matriculados em instituição de ensino pública, a doação bimestral de dois livros de conteúdo literário, artístico ou científico (arts. 1º e 2º) constantes de catálogo elaborado segundo regulamento.

Ainda nos termos do art. 2º, o projeto incumbe às escolas a distribuição das publicações em tela (§ 1º), restringe o acesso de cada família beneficiária, independentemente da dimensão de sua prole, a dois livros por bimestre (§ 2º), e determina a atualização bienal do catálogo de obras a serem distribuídas (§ 3º).

No art. 3º, o PL estabelece que os recursos necessários ao financiamento da medida serão alocados no Orçamento da União, ficando vedada a contabilização da despesa correspondente como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Por fim, no art. 4º, estabelece-se a vigência imediata da lei decorrente do projeto.



SF/21867/23598-02

Ao justificar a iniciativa, o autor argumenta que a distribuição das obras em questão contribuirá, essencialmente, para o desenvolvimento cognitivo e moral dos estudantes e das famílias beneficiadas, bem assim com o seu enriquecimento cultural. Por fim, registra que a proposição foi espelhada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 278, de 2008, da lavra do Senador Cristovam Buarque, acolhido pelo Senado Federal em 2009, mas arquivado na Câmara dos Deputados sem apreciação.

Distribuída a esta Comissão para decisão terminativa, a proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CE opinar sobre proposições que envolvam matéria de natureza educacional. Nesses termos, considerando que o PL nº 3.471, de 2019, contempla norma educacional de caráter geral, tem-se como observada, nesta manifestação, a competência regimentalmente atribuída a este Colegiado. Em adição, por envolver decisão terminativa, prevista no art. 91, do Risf, deveria esta Comissão se pronunciar quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade da proposta.

No que tange ao exame de constitucionalidade, não se verifica, do ponto de vista formal, qualquer questionamento à iniciativa. A proposição envolve, por força do disposto no art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, matéria afeta à competência legislativa da União, não reservada ao Executivo pelo art. 61 da mesma Carta e sobre a qual o Congresso Nacional está legitimado a dispor, na forma do art. 48.

É forçoso consignar, contudo, a impossibilidade de confirmar esse entendimento quando se transpõe a análise da proposição para suas consequências práticas, notadamente quando se enfoca o seu impacto orçamentário.

A esse respeito, observe-se que o Novo Regime Fiscal objeto da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, alçou parte das disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da própria LDO à hierarquia de comando constitucional, a teor do disposto no art. 113 acrescido ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

De acordo com o citado dispositivo, 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 contrário, a tramitação da proposição poderá ser suspensa, conforme disposto no art. 114 do ADCT.

No caso concreto, o autor e o Parlamento ficam completamente à mercê da vontade do Poder Executivo em fornecer parte expressiva desses elementos, que vão desde estimativas do comportamento da matrícula à quantificação de famílias com filhos na educação básica pública. Não bastasse isso, há ainda a própria questão do preço dos livros e suas variações em decorrência das negociações empreendidas para a aquisição, o que ocorre seguramente, no âmbito da esfera executiva. Ora, considerando que tais limitações materiais do Poder Legislativo para reunir os elementos minimamente necessários à elaboração desse tipo de estimativa não são de fácil superação, está-se diante de uma exigência ou requisito praticamente intransponível.

Por essa razão, nosso entendimento é de que, se à ocasião de apreciação da matéria este Poder concluir pela existência de mérito, não vemos sentido em manter a tramitação do projeto suspensa de forma indefinida, conforme estatuiu o legislador com a inserção do art. 114 no ADCT, até porque o projeto deve ter fundamento em alguma situação da realidade que reclame intervenção, não raro, imediata. Muito mais justo, a nosso ver, em casos como este, visando a um deslinde mais célere, parece-nos ser o caso de declarar a constatação de vício, de fundamento constitucional (inobservância do disposto no art. 113 do ADCT), que, na prática, mostra-se insanável.

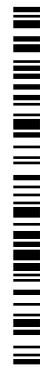
Nesses termos, pode-se aplicar a solução indicada a partir da combinação dos arts. 133 e 227-A do Risf, que permite a conversão de projeto de lei com vício insanável em indicação. Dessa forma, a providência reclamada pode chegar em tempo hábil ao Poder Executivo, a quem caberá, em todo caso, única e exclusivamente, a deliberação acerca da oportunidade e conveniência de implementação da medida proposta.

Com efeito, passando à análise de mérito, constata-se que a realidade educacional do País justifica a adoção de medidas como a determinada pelo projeto. Como se tem visto, nossos estudantes mais jovens até vêm melhorando o desempenho em exames nacionais de proficiência em língua portuguesa e matemática, consoante dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Todavia, os resultados relativos ao



SF/21867/23598-02

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) atinentes ao ensino médio, assim como os obtidos por nossos estudantes de 15 anos de idade participantes do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, em inglês), em particular, são pífios, inaceitáveis.



SF/21867/23598-02

O desempenho insatisfatório de nossos estudantes nessas avaliações pode ser atribuído, pelo menos em parte, a deficiências significativas de leitura. Sem habilidades nesse campo, nossos estudantes apresentam dificuldades de compreensão textual, do que decorrem, em cadeia, problemas para a elaboração do pensamento, a assimilação de conceitos e compreensão de situações nos mais diversos campos do conhecimento, assim como o desenvolvimento do raciocínio matemático.

Portanto, sob a ótica educacional, a proposta de dotar as famílias de recursos de acesso ao mundo do conhecimento (da cultura, das artes e das ciências) é bastante oportuna. É em casa, não raro, que o estudante desenvolve seus hábitos de estudos, aprimora o seu gosto pela leitura e define, se contar com uma literatura razoável em quantidade e qualidade, os passos a seguir na vida, como pessoa e como profissional.

De fato, um lar que conte com um acervo mínimo de recursos educativos, tais como jogos, suporte de músicas de qualidade e, principalmente, bons livros, propicia o exercício de atividades conducentes ao desenvolvimento da pessoa, em todos os seus aspectos. Nesse diapasão, a disponibilização de tal acervo de obras, diretamente à família, revela-se um apoio pedagógico da maior relevância ao processo de escolarização, cujo sucesso é de interesse de toda a sociedade.

Nesses termos, não havendo qualquer dúvida quanto ao mérito, cumpre retomar o encaminhamento a ser dado a esta proposição, cujo desfecho pode já se dar na própria esfera do Senado Federal.

Conforme já mencionado, o art. 227-A do Risf estabelece, a partir da combinação de seu *caput* com o inciso II, que a proposição na qual for verificado vício insanável de iniciativa poderá ser convertida em indicação, mediante conclusão do parecer da comissão incumbida de analisar sua constitucionalidade.

De nossa parte, essa opção do Risf, que a propósito, encontra-se em fase de experimentação por ser uma novidade da Resolução nº 14, de 2019, afigura-se respeitosa ao princípio constitucional da separação dos poderes. Ademais, mostra-se congruente com o princípio da economia

processual, cuja aplicação tende a imprimir agilidade na execução das políticas de públicas, ao instar à realização de determinado mister quem detém a prerrogativa e os meios adequados para tanto.

Por essas razões, sem qualquer demérito ao projeto, mas, muito pelo contrário, pela relevância nele encontrada, inclusive como fomento ao mercado editorial, tema que não nos cabia analisar no escopo desta manifestação, entendemos que a melhor forma de assegurar à proposição o merecido andamento é pela via de sua transformação em **indicação**, na forma regimentalmente prevista.

Por uma questão de adequação, adotamos na indicação a ser encaminhada ao Ministro de Estado da Educação, a linha mestra do Projeto de Lei nº 3.471, de 2019, com remissão à necessidade da incorporação da inovação nos programas de distribuição de livros didáticos que são executados pela União.

Por fim, cabe registrar o § 2º do citado art. 133 do Risf confere a este relatório, em caso de sua aprovação, a condição de justificação da nova proposição a ser encaminhada ao Poder Executivo.

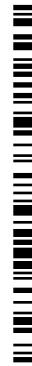
III – VOTO

Em vista do exposto, nosso voto em face do Projeto de Lei nº 3.471, de 2019, é pela **apresentação da Indicação** a seguir.

INDICAÇÃO Nº , DE 2021

Sugere ao Ministro de Estado da Educação que adote as providências necessárias para incluir, nos programas de livros didáticos executados pela União, a previsão de distribuição bimestral de dois livros de conteúdo literário, artístico ou científico às famílias de estudantes de até dezessete anos matriculados em escolas de educação pública.

Sugerimos ao Senhor Ministro de Estado da Educação, nos termos do art. 224, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, com a redação dada pela Resolução nº 14, de 23 de setembro de 2019, que adote



SF/21867/23598-02

as providências necessárias para incluir, nos programas de livros didáticos executados pela União, a previsão de distribuição bimestral de dois livros de conteúdo literário, artístico ou científico às famílias de estudantes de até dezessete anos matriculados em escolas de educação pública.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora


SF/21867/23598-02