

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.335, de 2022, do Senador Guaracy Silveira, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para tornar obrigatória a inserção de advertência acerca dos malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas, em livros didáticos e paradidáticos distribuídos nas escolas públicas; e a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad, para ampliar o escopo das atividades de prevenção ao uso de drogas.

Relatora: Senadora **ZENAIDE MAIA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.335, de 2022, de autoria do Senador Guaracy Silveira, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, *que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para tornar obrigatória a inserção de advertência acerca dos malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas, em livros didáticos e paradidáticos distribuídos nas escolas públicas; e a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad, para ampliar o escopo das atividades de prevenção ao uso de drogas.*

Após o exame deste colegiado, nos termos do despacho do Presidente do Senado Federal, caberá à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) deliberar terminativamente sobre a matéria.



O projeto é composto por três artigos. O **art. 1º** insere parágrafo no art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, com a seguinte redação: os livros didáticos e paradidáticos adquiridos e distribuídos no âmbito dos programas suplementares de material didático-escolar previstos no inciso VIII veicularão, nos termos de regulamento, mensagens de advertência sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas, observada a adequação às faixas etárias dos respectivos destinatários. O art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional identifica que tipos de medidas conformam o dever do Estado de assegurar a educação escolar pública, entre elas o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar (inciso VIII).

De seu turno, o **art. 2º** do projeto modifica o parágrafo único do art. 19 da Lei nº 11.343, de 2006, da seguinte forma, redução atual:

“Art. 19.....

.....

Parágrafo único. As atividades de prevenção do uso indevido de drogas dirigidas à criança e ao adolescente deverão estar em consonância com as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda.”

Redação proposta:

“Art. 19.....

.....

Parágrafo único. As atividades de prevenção do uso indevido de drogas dirigidas à criança e ao adolescente, que incluirão advertências, anúncios e mensagens em livros didáticos e paradidáticos sobre os malefícios ocasionados por essas substâncias, deverão estar em consonância com as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda.

Insere, pois, entre as medidas de prevenção do uso indevido de drogas por crianças e adolescentes, as advertências, anúncios e mensagens, em livros didáticos e paradidáticos, sobre os malefícios dessas substâncias. O art. 19 da Lei nº 11.343, de 2006, enumera os princípios e diretrizes que as atividades de prevenção do uso indevido de drogas devem observar.



Por fim, o **art. 3º** do projeto dispõe que as mudanças propostas entrarão em vigor na data de publicação da futura Lei.

Lançando dados recentes sobre o crescimento do consumo de drogas no Brasil e no mundo, a justificção do PL aponta que o ambiente escolar tem sido capturado por redes criminosas, que se aproveitam da maior vulnerabilidade de crianças e adolescentes para inseri-los no mundo das drogas. Com o objetivo de combater esse mal, o autor considera adequado modificar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para determinar a inserção, em materiais didáticos e paradidáticos adquiridos pelo poder público, de mensagens sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas, valendo-se do grande potencial de alcance desses livros como instrumentos para disseminar tais mensagens.

Quanto à alteração na Lei do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, o autor a defende sustentando que ela ampliará *o escopo das ações de prevenção ao uso indevido de drogas, de sorte a permitir que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda possa diligenciar para incluir o mesmo tipo de advertência nos livros didáticos e paradidáticos adotados nas escolas privadas de educação básica.*

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposta. O mérito do projeto constitui matéria de competência da CE.

Não resta dúvida de que as inovações normativas propugnadas se inserem no âmbito das competências legislativas da União, já que incumbe privativamente a este ente político legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como editar normas gerais sobre educação, proteção e defesa da saúde, e proteção à infância e à juventude (arts. 22, XXIV, e 24, IX, XII e XV, da Constituição Federal – CF). Por se tratar de normas gerais, não há que se falar de reserva de iniciativa relativamente às modificações propostas no projeto.



Entre os assuntos sobre os quais é dado à União legislar em matéria de ensino estão os conteúdos mínimos para o ensino fundamental (art. 210 da CF) e os programas suplementares de material didático-escolar (art. 208, VII, da CF). O dever estatal de instituição de tais programas suplementares é reafirmado no art. 4º, VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, em seu art. 26, prevê o estabelecimento de uma base nacional comum para os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.

O art. 1º do projeto determina que os livros e materiais didáticos e paradidáticos adquiridos pelo poder público, no âmbito dos já mencionados programas suplementares, veiculem mensagens sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas. Essa previsão constitui legítimo exercício das competências legislativas referidas, além de se coadunar materialmente com os deveres: (i) do Estado e da sociedade de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à saúde e à educação (art. 227, *caput*, da CF); (ii) do Estado de estabelecer programas de prevenção do uso de drogas, direcionados à criança, ao adolescente e ao jovem (art. 227, § 3º, VII, da CF).

É certo que a Constituição assegura de forma ampla a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica (art. 5º, IX, da CF), o que inclui a proteção das obras literárias, acadêmicas e científicas contra interferências estatais indevidas em seu conteúdo. Sem embargo, não existe um direito constitucional do autor a que sua obra seja adquirida pelo Estado em um programa de material didático. E ao legislador é franqueado estabelecer critérios legítimos para a aquisição desse material pelos sistemas públicos de ensino, entre os quais certamente figura o de que as obras contenham mensagens sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas. De resto, a inserção dessas mensagens não significa uma interferência no conteúdo da obra, se este permanece inalterado e delas distinguível.

Ainda com respeito ao art. 1º do projeto, cumpre registrar que recentemente foi adicionado parágrafo único ao art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, pela Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, tratando de matéria diversa do PL nº 2.335, de 2022. Em razão disso, é necessário ajuste na proposição, de modo a que a alteração por ela operada no art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, venha a constituir o seu § 2º. Propomos emenda nesse sentido.

Quanto à modificação promovida na Lei nº 11.343, de 2006, pelo art. 2º do PL, guarda ela consonância com a mudança na Lei de Diretrizes e Bases, ao estabelecer que, entre as atividades de prevenção do uso indevido de



drogas dirigidas à criança e ao adolescente estará a inserção de advertências, anúncios e mensagens em livros didáticos e paradidáticos sobre os malefícios ocasionados por essas substâncias.

Cabe notar que a redação proposta para o parágrafo único do art. 19 da Lei nº 11.343, de 2006, não determina que todo e qualquer livro didático ou paradidático contenha tais advertências, anúncios e mensagens, mas apenas que a sua inserção constituirá uma das medidas de prevenção do uso de drogas. Essa diferença tem repercussões normativas, já que a alteração proposta no art. 1º do PL se dirige especificamente a material didático e paradidático adquirido pelo poder público.

Caso a nova redação do parágrafo único do art. 19 determinasse a inserção das mensagens nos livros didáticos e paradidáticos em geral (como supõe o autor do projeto, a julgar pelo teor da justificção), mesmo os adotados pela rede particular de ensino deveriam se submeter àquela regra. E, em tal hipótese, não mais poderia ser utilizado o argumento antes expendido, que se baseia no pressuposto de que o poder público pode adquirir o material didático e paradidático que melhor atenda aos objetivos postos pelo legislador, o que é algo distinto de o Estado determinar a autores e editores que veiculem determinadas mensagens em suas obras.

Com isso, não pretendemos dizer que inexistam argumentos de ordem constitucional nos quais se possa lastrear uma previsão de que todo material didático e paradidático (mesmo o adotado apenas pelas instituições privadas de ensino) contenha mensagens de advertência contra o uso de álcool, tabaco e outras drogas. A própria qualificação de uma obra como material didático não deixa de vir acompanhada de algum grau de interferência de cunho conteudístico, já que, como visto, compete ao Estado estabelecer uma base nacional comum para os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. E mesmo os estabelecimentos particulares de ensino, ao definirem o material didático que utilizarão, levarão em conta a compatibilidade das obras com os currículos, já que também eles devem obediência às normas gerais da educação nacional (art. 209, I, da CF).

Demais disso, ao assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à proteção integral, o qual se desdobra, entre outros, nos direitos à saúde e à educação, o constituinte de 1988 identificou como sujeito obrigado não apenas o Estado, mas também a família e a própria sociedade (art. 227, caput, da CF). Não nos parece que a estipulação de um dever de veicular, em livros didáticos e paradidáticos, as mensagens aludidas



no projeto constituam ônus desmesurado aos particulares, se a própria sociedade deve zelar pela saúde e educação dessas pessoas em desenvolvimento.

Em face do que foi exposto, pensamos que o argumento antes utilizado para justificar a exigência nos livros adquiridos pelo Estado pode ser aproveitado, sob novas feições. Ao se determinar que o material didático e paradidático adotado pelos estabelecimentos públicos ou privados veicule as multicitadas mensagens, não se tem propriamente ofensa à liberdade de expressão garantida pelo art. 5º, IX, da Constituição, já que os autores continuarão livres para editar suas obras sem tais mensagens, e os leitores poderão adquiri-las sem embaraço. O que haverá, obviamente, até mesmo em razão dos propósitos perseguidos pelos autores, é a adaptação voluntária das obras aos novos ditames, para que os livros venham a ser adotados como material didático nos sistemas público e privado de ensino. A rigor, ressalvados os casos das redes de ensino privadas que editam seu próprio material didático, a regra introduzida pelo art. 1º do projeto já constituirá um incentivo bastante para que autores e editores adaptem as obras, tendo em vista as dimensões do sistema público de ensino e o interesse em que o material seja por ele adquirido.

De qualquer modo, dados os limites de competência desta comissão na análise da matéria e considerando que a questão suscitada envolve o mérito do projeto, entendemos que a discussão sobre o teor da mudança proposta pelo art. 2º do PL pode ser levada a cabo mais detida e proficuamente no âmbito da CE.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos no sentido da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 2.335, de 2022, bem como de sua aprovação, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ (ao PL nº 2.335 de 2022)

Dê-se ao art. 1º do PL nº 2.335, de 2022, a seguinte redação:



rr2023-02755

Assinado eletronicamente, por Sen. Zenaide Maia

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7550776209>

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa acrescido do seguinte parágrafo, renomeando-se o parágrafo único como § 1º:

“**Art. 4º**

.....”

§ 1º Os livros didáticos e paradidáticos adquiridos e distribuídos no âmbito dos programas suplementares de material didático-escolar previstos no inciso VIII veicularão, nos termos de regulamento, mensagens de advertência sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas, observada a adequação às faixas etárias dos respectivos destinatários. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



rr2023-02755

Assinado eletronicamente, por Sen. Zenaide Maia

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7550776209>