



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Beto Martins

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, em decisão terminativa, 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.*

Relator: Senador **BETO MARTINS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Educação e Cultura (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 2.335, de 2022, de autoria do Senador Guaracy Silveira, destinado a alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

A finalidade do projeto é 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.

O projeto é composto por três artigos, sendo o último deles a cláusula de vigência, mediante a qual se explicita que as mudanças propostas entrarão em vigor na data de publicação da futura Lei.

Por seu turno, o art. 1º do PL acrescenta parágrafo ao art. 4º da LDB, para determinar que os livros didáticos e paradidáticos adquiridos e distribuídos no âmbito dos programas suplementares de material didático-escolar previstos no inciso VIII veiculem, 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.

Em adição, o art. 2º do projeto modifica o parágrafo único do art. 19 da Lei nº 11.343, de 2006, para inserir, no conjunto de medidas de prevenção ao uso indevido de drogas por crianças e adolescentes, advertências, anúncios e mensagens em livros didáticos e paradidáticos, versando sobre os malefícios dessas substâncias.

Ao justificar o PL, o autor aponta o risco de captura do ambiente escolar por redes criminosas que se aproveitam da maior vulnerabilidade de crianças e adolescentes para inseri-los no mundo das drogas. Daí reputar eficaz e adequado o enfrentamento do problema por meio da veiculação de mensagens sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas nos livros utilizados por esse público.

Nesse sentido, se fazem pertinentes tanto a alteração da LDB quanto a da Lei do Sisnad. A inclusão de uma diretriz na LDB orientará a inclusão dos anúncios em questão nos livros didáticos e paradidáticos adquiridos pelo poder público, valendo-se do grande alcance desses materiais para a disseminação de tais anúncios.

De igual modo, argumenta que a alteração a ser promovida na Lei do Sisnad ampliará o escopo das ações de prevenção ao uso indevido de drogas. A seu ver, a mudança permitirá que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) atue para incluir o mesmo tipo de advertência nos livros didáticos e paradidáticos adotados nas escolas privadas, de sorte a corroborar para que, em conjunto, as medidas alcancem todo o público da educação básica.

A proposição foi distribuída para exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na qual foi aprovada com uma emenda

de técnica legislativa, e a este colegiado, a quem caberá deliberar terminativamente sobre a matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal cumpre a esta Comissão opinar sobre proposições que versem acerca de diretrizes e bases da educação nacional e temáticas correlatas, a exemplo da veiculada pelo projeto sob exame. Nesse sentido, a presente manifestação encontra amparo na competência regimental em comento.

Em adição, tendo em conta a determinação de apreciação terminativa prevista no art. 91, inciso I, do mesmo normativo regimental, deve a presente manifestação incluir juízo quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

A esse respeito, alinhamo-nos com o entendimento esposado pela CCJ ao analisar a matéria, consistente na redesignação do dispositivo inserido no art. 4º da LDB, por meio do art. 1º do projeto. Isso decorre do fato de o citado art. 4º já conter um parágrafo único, adicionado pela Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, tratando, inclusive, de matéria diversa desta de que cuida o PL nº 2.335, de 2022.

Com efeito, o parágrafo existente passa a ser o § 1º, ao passo que o novo dispositivo acrescido pelo PL sob exame deve ser numerado como § 2º. No entanto, por um equívoco, passível de correção na redação final, o novo dispositivo foi numerado como § 1º. Além disso, no próprio comando do art. 1º do PL foi omitido o verbo “vigorar”, ou “viger”, que em algum momento pode ser necessário à compreensão da inovação.

Em razão desses lapsos, e para não deixar pendência à redação final, havemos por bem oferecer uma subemenda de redação para sanear a falha e a lacuna ora apontadas.

No que tange especificamente ao mérito, é de se salientar, preliminarmente, a pertinência das ponderações realizadas pela relatoria da matéria na CCJ, em relação à distinção de alcance das medidas inseridas na LDB e no Sisnad.

Como é sabido, o art. 4º da LDB identifica os tipos de medidas que conformam o dever do Estado consistente em assegurar a educação escolar pública. Uma dessas medidas, prevista no inciso VIII desse dispositivo, é o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar.

Com a inovação, os livros didáticos e paradidáticos adquiridos e distribuídos no âmbito dos programas suplementares de material didático-escolar previstos no referido inciso veicularão, nos termos de regulamento a ser editado, mensagens de advertência sobre os malefícios do consumo de álcool, tabaco e outras drogas.

Dessa forma, a previsão inserida na LDB não alcança todas as obras classificadas como didáticas ou paradidáticas, mas apenas aquelas que serão selecionadas para aquisição no âmbito de programas suplementares de material didático-escolar, a serem distribuídas para alunos de redes públicas e instituições conveniadas.

Em todo caso, a capilaridade desses programas é decisiva em relação ao alcance da inovação. A propósito, vale lembrar o peso da totalidade das redes públicas de educação básica em termos de matrícula e, portanto, de destinação de livros dos programas suplementares de distribuição desses materiais a que a norma proposta se dirige. De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica de 2022, as redes públicas respondem pelo atendimento de 81% de todo o alunado da educação básica. Em termos absolutos, são 38,4 milhões de alunos de um universo de 47,4 milhões de estudantes que frequentam esse nível de ensino no País.

A estratificação desses dados por etapas da educação básica evidencia outras relações que tendem a corroborar a perspectiva de eficácia da diretriz, um dos requisitos da juridicidade. Nos anos iniciais do ensino fundamental, por exemplo, os indicadores de participação da escola pública na matrícula superam os 80%, sendo, dessa forma, equiparados aos da educação básica como um todo.

Nos anos finais do ensino fundamental, as escolas públicas concentram 84,4% de toda a matrícula da etapa. Esse percentual se soma ainda de 0,3% de matrículas em instituições conveniadas com o poder público, cujos alunos também se beneficiam dos programas de distribuição de livros didáticos. Em resumo, nessa etapa, as redes públicas congregam 84,7% de toda a matrícula.

Por sua vez, no ensino médio, a participação das redes públicas é estimada em 87,7% de toda a matrícula da etapa. São aproximadamente 6,9 milhões de um conjunto de 7,8 milhões de alunos matriculados nessa etapa, consoante dados do Censo Escolar de 2022.

No que toca à inovação inserida no Sisnad, por meio de alteração do parágrafo único do art. 19 da Lei do Sisnad, a finalidade é ampliar o rol de meios ou atividades de prevenção de uso indevido de drogas dirigidas especificamente ao público infantil e infantojuvenil. O mencionado art. 19 enumera os princípios e diretrizes que as atividades de prevenção do uso indevido de drogas devem observar. Daí a previsão de que incluam advertências, anúncios e mensagens em livros didáticos e paradidáticos sobre os malefícios ocasionados por essas substâncias.

Na mesma linha da diretriz acrescida à LDB, a modificação inserida na lei de regência do Sisnad também não é dirigida para todas as obras ou livros passíveis de caracterização como didáticos ou paradidáticos. Por envolver mais uma possível ação ou meio de fortalecimento das medidas de prevenção do uso indevido de drogas entre jovens, acaba sendo uma medida de indução, a ser mediada pelo Conanda junto ao mercado editorial e aos autores.

Assim, como bem se ressaltou na percutiente análise da Comissão anterior, as interações com o mercado editorial podem estimular até mesmo a adoção da publicidade em materiais apostilados, os quais são hoje produzidos pelo e para o setor privado. Não há dúvida de que os organizadores desses materiais terão todo o interesse de negociá-los com o poder público para adoção nos sistemas e redes públicas.

Nesses termos, a inovação acrescida à Lei do Sisnad tende a ampliar o alcance da proposição como um todo, fazendo com que os livros utilizados por estudantes de escolas privadas também contenham as advertências, anúncios e mensagens sobre os malefícios ocasionados pelas substâncias tóxicas causadoras de dependência química.

No que respeita particularmente à questão da eficácia da lei proposta, é importante ter-se em mente que a inovação legislativa, pelo menos em sua fase inicial, envolverá um trabalho de monta visando à execução dos programas suplementares de livros didáticos. Por essa razão, a nosso juízo, será necessário um prazo razoável para adaptação à nova diretriz inserida na LDB e na Lei do Sisnad.

Em vista disso, apresentamos emenda para modificar a cláusula de vigência, com a sugestão de prazo de um ano, fixado em 360 dias, para que a medida proposta entre em vigor. Esse prazo, pensamos, é razoável tanto para os preparativos incumbidos ao Poder Executivo nos pertinentes certames de aquisição das obras, quanto para que autores e editoras se adequem à nova formatação e à inserção das advertências nas obras.

Por fim, reafirmando a constitucionalidade, a juridicidade e adequação do projeto às determinações da Lei Complementar nº 95, de 1998, já indicadas pela CCJ, julgamos que a matéria, ao incorporar os aprimoramentos ora suscitados, torna-se ainda mais digna de acolhida pelo Senado Federal.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.335, de 2022, com a Emenda nº 1-CCJ, na forma da subemenda e da emenda a seguir:

SUBEMENDA Nº -CE (DE REDAÇÃO)

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

“**Art. 1º** O art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigor acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o atual parágrafo único como § 1º:

‘**Art. 4º**

.....

§ 2º 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)”

EMENDA Nº -CE

redação: Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 2.335, de 2022, a seguinte

“**Art. 3º** Esta Lei entrará em vigor após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias de sua publicação oficial.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator