



CÂMARA DOS DEPUTADOS

1

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.965, DE 2015

Apensados: PL nº 2.434/2015, PL nº 3.238/2015 e PL nº 3.547/2020

Altera o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, para definir como crime de responsabilidade a aplicação indevida, pelo Prefeito, de recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), comprometendo o oferecimento de merenda escolar.

Autor: SENADO FEDERAL - CRISTOVAM BUARQUE

Relator: Deputado BACELAR

I - RELATÓRIO

O projeto de Lei em análise, que figura como principal, é oriundo do Senado Federal, sendo de autoria do nobre Senador Cristovam Buarque. O mesmo visa definir como crime de responsabilidade a aplicação indevida, pelo Prefeito, de recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o que compromete o oferecimento de merenda escolar.

Apensos estão os Projetos de Lei nº:

- a) 2.434/15 de lavra da nobre Deputada Brunny, que trata das penas previstas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), na Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e na Lei nº 12.846/13 (Lei anticorrupção), propondo que sejam



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. BACELAR
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212726777500>



* C D B 2 1 2 7 2 6 7 7 5 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

aplicadas em dobro nos casos de aplicação indevida dos recursos do Pnae;

- b) 3.238/15, de autoria do nobre Deputado Luciano Ducci, que considera como ato de improbidade administrativa o atraso superior a trinta dias na disponibilização de produtos referentes ao material didático, à merenda escolar e à higiene pessoal de alunos da rede pública de ensino.

O projeto principal e os dois primeiros apensados foram receberam, em 30 de novembro de 2016, parecer pela aprovação na forma de substitutivo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP).

Ora tramita na Comissão de Educação, sendo a apreciação do mesmo conclusiva nesta Comissão, nos termos do art. 24 II do RICD.

Na Comissão de Educação a proposição recebeu mais um apensado, o Projeto de Lei nº 3.547, de 2020, de autoria do Deputado Joao Daniel, que *“Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para inserir o princípio da eficiência entre os princípios a serem observados pelos agentes públicos no trato dos assuntos que lhes são afeitos e permitir a **sanção por improbidade administrativa dos responsáveis por atraso na entrega de material didático-escolar aos estudantes de escolas públicas**, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para estabelecer prazo para a entrega anual de material didático-escolar aos estudantes das escolas públicas, e dá outras providências”*.

Transcorrido o hiato nas atividades das Comissões, as quais tiveram suas atividades suspensas por praticamente todo o ano de 2020, e retomados os trabalhos, a matéria nos foi devolvida para análise e inclusão de **nova proposição apensada** ao parecer antes oferecido.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bacelar

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212726777500>



* C D 2 1 2 7 2 6 7 7 5 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), implantado na década de 50 do século passado, consolidou-se como um importante instrumento de garantia do direito à educação, na medida em que tem impacto direto sobre a **permanência** do educando na escola e na aprendizagem e rendimento escolar, ao trazer a possibilidade de que o educando possa fruir os estudos com **mais concentração** – que evidentemente não pode ser alcançada quando o estudante tem fome.

Além disso, o programa contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional, acompanhadas por profissionais da área de nutrição.

O PNAE é um dos programas suplementares que encontra abrigo na Constituição Federal, como meio a partir do qual o Estado cumpre seu dever para com a educação (art. 208, VII).

E certo que baixa eficácia e mal-uso dos recursos da merenda escolar são aspectos relevantes da baixa efetividade das redes escolares brasileiras e precisam ser remediados. Há, inclusive, pesquisas que correlacionam incidência de corrupção com os recursos para educação (não exclusivos do Pnae) e ocorrência de notas inferiores dos educandos (Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios - Claudio Ferraz, Frederico Finan e Diana Bello Moreira. Julho 2008). Outra pesquisa aponta que a corrupção tem influenciado negativamente a eficiência na prestação de serviços de educação (Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. Luckas Sabioni Lopes e Silvia Harumi Toyoshima. 2013).

Há, contudo, que avaliar quais medidas podem sanar com mais efetividade as práticas ainda sobreviventes de mal-uso de recursos públicos. Sem discordar uma única vírgula do espírito de lisura e de defesa do melhor serviço de educação pública para os mais necessitados que inspirou os ilustres colegas, autores das proposições, vemos a necessidade de analisá-las de um

ponto de vista contextual. Dep. Bacelar

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212726777500>



* C D 2 1 2 7 2 6 7 7 5 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Assim, com relação ao PL nº 1.965/2015, forçoso é reconhecer que seu dispositivo é **redundante** em relação ao nosso atual ordenamento jurídico, em que **crime de responsabilidade** consiste precisamente nas irregularidades cometida pelo agente a quem cabia administrá-los, entre estas, abuso ou desvio de recursos públicos.

Já no que toca à proposta do PL nº 2.434/15, o mesmo pretende que no caso de abuso ou desvio dos recursos do PNAE, sejam dobradas as penas previstas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), na Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e na Lei nº 12.846/13 (Lei anticorrupção).

Ora, entendemos que o ordenamento jurídico nacional já prevê penas razoáveis para o gestor público, inclusive pesadas multas e reclusão de até três anos, conforme o caso. É cabível um debate nacional sobre o tema da penalização de gestores, e não apenas do prefeito, porque também seus colaboradores, inclusive funcionários de carreira, estão sujeitos a este enquadramento. Mas considero precipitado já ratificar tal proposta, sem que haja tempo para maior aprofundamento

A nosso ver esta questão é bastante complexa e deve ser tratada com parcimônia, a partir da compreensão do contexto mais amplo no qual se situa. Apenas para dar um exemplo: **em quê**, a má administração de recursos da **merenda escolar é tão mais grave** que a má administração de recursos destinados ao **remédio do posto de saúde** ou ao material hospital? **Justifica-se então dobrar a pena do gestor da merenda escolar, e unicamente, deste?** Aonde encontraremos os meios para coibir com maior e melhor eficácia comportamentos indesejados? Devemos priorizar a punição ou a prevenção? Como fortalecer o controle dos próprios cidadãos sobre a atuação dos seus representantes?

Havemos, pois, de considerar a diferença entre os níveis de rigor que embasam as proposições e precisamos saber distingui-los para não excedermos do rigor necessário, mas razoável.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Da mesma forma, relativamente aos Projeto de Lei 3.238/15 e Projeto de Lei nº 3.547, de 2020, temos que ambos, ao seu modo, propõem que se considere como **improbidade administrativa** o atraso na entrega de “*produtos referentes material didático, à merenda escolar e à higiene pessoal de alunos...*”.

Devemos avaliar com prudência as propostas que atribuem **improbidade administrativa ao gestor pelo atraso** na entrega da merenda escolar, de material didático e/ou de material de higiene. Isto porque, ainda que existam casos em que o atraso se deve a inépcia administrativa – o que de toda maneira não é crime, há também aqueles em que o atraso se deve a impedimentos legais e jurídicos ou operacionais que ultrapassam a responsabilidade do gestor.

Não sem razões a literatura sobre administração pública no Brasil, começa a tematizar cientificamente, um fenômeno que vem sendo denominado de “**apagão das canetas**” e que consiste na tendência cada vez mais clara de que gestores públicos experientes, competentes e altamente comprometidos com o bem comum se encontrem totalmente desmotivados e até mesmo receosos de assumir cargos públicos por temor dos excessos de “punitivismo” e de exposição sensacionalista a que ficam sujeitos, os quais atingem sua reputação e mesmo suas vidas privadas.

No tocante ao PL nº 2.434/2015, cabe observação do ponto de vista formal. Este precisaria atualizar as remissões legais antes feitas aos artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/93, a antiga Lei de Licitações. Isto porque a nova lei de licitações, Lei nº 14.133 de 2020, revogou os mesmos, e seu conteúdo, com poucas modificações foram inseridos num novo e específico capítulo do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940- (Código Penal). Tratam-se agora dos artigos 337-E a 337-O do novo Capítulo II-B - Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos, do Título XI da Parte Especial.

Por todo o exposto, e compartilhando por experiência própria o sentimento e as razões dos gestores públicos de educação, nosso parecer é pela **Rejeição** do projeto principal o Projeto de Lei nº 1.965/15, dos apensados





CÂMARA DOS DEPUTADOS

os PLs nº 2.434/2015, nº 3.238/2015 e nº 3.547/2020, e do Substitutivo oferecido pela Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em 15 de junho de 2021.

Deputado BACELAR
Relator

