

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 1.508, DE 2003

(Apenso os Projetos de Lei nºs 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 e 4.922/2009)

Dispõe sobre o período de utilização de livros didáticos nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio nas redes pública e privada do País.

Autor: JOSÉ MENDONÇA BEZERRA

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

I – RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 1.508, de 2003, principal**, de autoria do Deputado José Mendonça Bezerra, tem por escopo estabelecer que os livros didáticos adotados pelas escolas da rede pública do País devem constar na lista de material escolar pelo período mínimo de dois anos. Ressalta-se que, muito embora a ementa da matéria mencione também os estabelecimentos de ensino privado, o projeto limita a imposição ao âmbito das escolas públicas.

O autor argumenta que a relação de livros constante da lista de materiais dos alunos onera sobremaneira o orçamento familiar, destacando, em sua justificativa, o objetivo do projeto de acabar com a “prática da ‘indústria do livro didático’” por parte das editoras do País.

O **Projeto de Lei nº 2.962, de 2004**, apenso, de autoria do Deputado Átila Lira, estabelece que os livros didáticos constantes da lista de materiais dos alunos deverão ser adotados pelo prazo mínimo de três anos e que sua substituição pelo estabelecimento de ensino antes do prazo somente poderá ser feita com prévia aprovação da Secretaria de Educação Estadual ou Municipal. Além disso, proíbe que os livros didáticos apresentem espaços em

branco para respostas a exercícios ou para outras atividades didáticas, excepcionando dessa regra os cadernos de exercícios e as atividades relacionadas com os conteúdos tratados nos livros didáticos. Por fim, a proposição estabelece critérios para a compra de livros didáticos com recursos públicos, determinando a aprovação prévia por comissão especializada e a prática de igual preço da editora para os consumidores particulares. O projeto ainda determina que o Poder Executivo estabeleça critérios para a aquisição de livros com recursos públicos e estabelece prazo para que esse Poder regule a matéria tratada pela proposição.

O autor destaca, em sua justificativa, o objetivo de “combater a utilização de livros descartáveis, a prática de modificações em pequena escala e as condições visivelmente inadequadas de apresentação e acabamento que oneram o Poder Público e as famílias”.

O **Projeto de Lei nº 4.044, de 2004**, apenso, de autoria do Deputado Paulo Lima, dispõe sobre a obrigatoriedade de as escolas do ensino médio das redes pública e privada de todo o País manterem os livros didáticos na listagem de material escolar pelo período mínimo de três anos. Além disso, veda a adoção de livros didáticos descartáveis bem como o uso de apostilas como material didático escolar obrigatório.

No mesmo sentido dos demais projetos, o autor fundamenta sua proposta no peso que a aquisição de livros didáticos representa para o orçamento familiar, ressaltando que, muitas vezes, “a troca de livros didáticos serve muito mais aos interesses das grandes editoras do que à proposta didático-pedagógica da escola”.

O **Projeto de Lei nº 1.082, de 2007**, de autoria do Deputado Aníbal Gomes, veda a substituição de livro didático adotado nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio durante o período de três anos, prevendo, todavia, a possibilidade de substituição dos livros em prazos diferenciados, mediante autorização dos sistemas de ensino, em virtude de imperativos de ordem pedagógica ou de mudanças dos conteúdos curriculares. A proposição veda, ainda, a adoção de livros didáticos descartáveis a partir do quinto ano do ensino fundamental e em todo o ensino médio, regra que, da mesma forma que a disposição anterior, também comporta exceção por razões de ordem pedagógica, mediante autorização dos sistemas de ensino. Por fim,

determina-se que os sistemas de ensino promovam a avaliação dos livros didáticos adotados pelos estabelecimentos de ensino deles integrantes.

O projeto estabelece um marco a partir do qual veda-se a adoção de livros didáticos descartáveis ou consumíveis, e o autor, em sua justificativa, pondera que, “nos anos iniciais de escolarização, o material didático, inclusive o livro, tem um cunho diferente do ‘livro de consulta’. Em muitos casos, impõe-se a utilização de materiais com que o aluno interaja escrevendo, rabiscando, desenhando, assinalando”, razão pela qual “é preciso conferir aos sistemas de ensino autonomia para, em outros momentos de escolarização, autorizar o uso de livro consumível, por justificado imperativo pedagógico”.

O **Projeto de Lei nº 2.862, de 2008**, do Deputado Chico Lopes, acrescenta inciso ao art. 7º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para determinar a obrigação de as escolas adotarem os mesmos livros didáticos por um período mínimo de três anos, não sendo permitidas novas edições que contenham alteração de conteúdo; bem como para proibir a adoção de livros descartáveis ou consumíveis nas escolas de todo o País.

Em sua justificativa, o autor destaca “o desperdício financeiro decorrente de reedições de livros sob o pretexto de atualização” e argumenta que “não foi à toa que o programa Nacional do Livro Didático adotou a política de reutilização por três anos, passando o livro por três alunos diferentes”. Conclui que o projeto contribuirá para a redução das despesas das famílias, defendendo-as dos abusos”.

Por fim, o **Projeto de Lei nº 4.922, de 2009**, da Deputada Alice Portugal, altera o inciso VIII do art. 70 da Lei nº 9.394, de 1996 (que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional), para estabelecer que se considera como manutenção e desenvolvimento do ensino a despesa que se destine à aquisição de livros didáticos e apostilas *previamente aprovados pelo Ministério da Educação*.

A nobre deputada argumenta ser inadmissível que o “material, escolhido e comprado por Estados e Municípios com os recursos públicos do FUNDEB, não seja avaliado pelo MEC em processo idêntico e análogo àquele que seleciona as obras adquiridas pelo FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] para os programas federais de distribuição de livros didáticos”. Espera-se que a medida possa contribuir para “assegurar a

qualidade técnica e pedagógica de *todos* os livros fornecidos aos alunos das escolas públicas brasileiras”.

Os projetos foram despachados à **Comissão de Educação**, para parecer de mérito, e à **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, para pronunciar-se sobre a constitucionalidade e juridicidade da matéria (art. 54, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD). As proposições, que tramitam em regime ordinário, estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II do RICD) e não lhes foram apresentadas emendas no prazo regimental.

A **Comissão de Educação** considerou que “a troca anual do livro didático serve menos a interesses pedagógicos que aos interesses comerciais das editoras especializadas nesse segmento, responsáveis por grande parte do faturamento do setor editorial brasileiro”. Foi ressaltado, ainda, que o ônus dessa prática incide não apenas no orçamento das famílias como também no do Poder Público, já que “o Governo Federal – maior comprador de livros do País – executa, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que compra e distribui obras didáticas aos alunos do ensino fundamental e médio”.

A Comissão entendeu serem importantes algumas diretrizes na elaboração do projeto que regulará a matéria, como o tempo mínimo de três anos para o uso de um mesmo título, em publicação obrigatoriamente não consumível; a flexibilidade das diretrizes, que devem prever a possibilidade de substituição do livro didático em período inferior em caso de imperativo de ordem pedagógica ou de mudanças curriculares; a exclusão dos primeiros anos de ensino fundamental da proibição de uso de livros descartáveis; e a necessidade de um mecanismo de controle da qualidade do material comprado com recursos públicos no âmbito dos estados e municípios.

Nesse sentido, concluiu pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.508/2003, por julgar pouco efetivo o período mínimo de dois anos para utilização de livros didáticos, e pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 e 4.922/2009, nos termos do substitutivo que apresentou.

A proposição de autoria da Comissão de Educação veda a substituição de livro didático adotado nos estabelecimentos de ensino

fundamental e médio durante o período de três anos, prevendo, todavia, a possibilidade de alteração em prazo inferior, mediante autorização dos sistemas de ensino, em caso de imperativos de ordem pedagógica e em face de diversidade dos componentes curriculares; prevê a obrigatoriedade, ao Poder Público, de reposição de livros extraviados, ainda que em período inferior a três anos; veda a adoção de livros didáticos descartáveis a partir do quinto ano do ensino fundamental e em todo o ensino médio, prevendo, entretanto, exceção a essa regra por razões comprovadas de ordem pedagógica, mediante autorização dos sistemas de ensino; impõe a necessidade de avaliação, pelos sistemas de ensino, dos livros didáticos adotados pelos estabelecimentos (de ensino) deles integrantes.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 1.508/2003, principal, e os PLs nºs 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 e 4.922/2009, apensos, bem como o substitutivo oferecido pela comissão de mérito, vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (arts. 54, I e 139, “c” do RICD).

Quanto à constitucionalidade formal dos projetos, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em análise têm como objeto tema concernente à educação, matéria de **competência legislativa concorrente** da União, Estados e Distrito Federal, consoante disposição do art. 24, IX da Constituição Federal. Todavia, observamos, nesse ponto, que os Projetos de Lei nºs 1.508/2003, 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007 e 2.862/2008, bem como o substitutivo oferecido pela Comissão de Educação, extrapolam o âmbito de competência legislativa da União quando estabelecem um prazo nacional para utilização de livros didáticos nas escolas de todas os sistemas de

ensino do País, ou mesmo quando vedam, da mesma forma, a adoção de livros escolares e apostilas descartáveis ou consumíveis.

Quanto ao PL nº 4.922/2009 e aos artigos 4º e 5º do substitutivo oferecido pela Comissão de Educação, trata-se de matéria relativa às diretrizes e bases da educação nacional, tema de **competência legislativa privativa da União**, conforme dispõe o art. 22, XXIV da Lei Maior, verificando-se atendido o requisito da competência legislativa para dispor sobre o assunto.

Em relação à **legitimidade da iniciativa parlamentar**, consideramos que há vício de iniciativa nos PLs nºs 1.508/2003, 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007 e 2.862/2008, bem como no substitutivo oferecido pela Comissão de Educação, uma vez que as proposições estabelecem regras para órgãos da Administração Pública de todos os entes federados ao determinar prazo mínimo de aproveitamento de livros didáticos pelas escolas públicas (órgãos da administração pública); ao estabelecer restrições aos sistemas de ensino quanto à escolha dos materiais didáticos mais adequados à aprendizagem; e ao estabelecer obrigações para o Ministério da Educação e para as Secretarias de Educação estaduais e municipais. Em observância ao §1º, “e” do art. 61 da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República e, pelo princípio da simetria, dos governadores e prefeitos, a iniciativa de lei que disponha sobre as atribuições de órgãos da administração pública.

Ressalva-se, todavia, os artigos 4º e 5º do substitutivo oferecido pela Comissão de Educação, assim como o PL nº 4.922/2009, os quais constituem matéria de iniciativa parlamentar, com fulcro no art. 61, *caput*, da CF/88, haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa.

Por fim, **quanto ao meio adequado para veiculação da matéria**, cabe a mesma observação feita aos demais requisitos de constitucionalidade formal, uma vez que as proposições extrapolam o âmbito normativo da União ao estabelecer determinações e obrigações aos sistemas de ensino estaduais e municipais por meio de lei federal.

Já em relação aos artigos 4º e 5º do substitutivo oferecido pela Comissão de Educação, bem como ao PL nº 4.922/2009, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto tratar-se da alteração de lei ordinária em vigor e não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

Além dos vícios de **inconstitucionalidade formal** verificados nas matérias em análise, destacamos ainda a **inconstitucionalidade material** das proposições, que, pelos motivos já expostos, violam o Pacto Federativo (art. 1º, *caput*, da CF/88) e o princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88). Além dos motivos já explanados, acrescentamos que é violada a separação dos poderes quando os projetos estabelecem determinação para que o Poder Executivo estabeleça critérios para a aquisição de livros com recursos públicos ou mesmo quando a proposição estabelece um prazo para que o Poder Executivo regule a matéria sobre a qual dispõe.

Adicionalmente, observamos que autonomia pedagógica é inerente ao processo de ensino e aprendizagem, de modo que a formulação da proposta pedagógica, assim como a deliberação sobre a adequação da periodicidade de substituição do material didático e sua consumibilidade, devem ser decisões das escolas privadas. Isso porque a rigidez das regras a serem estabelecidas pode comprometer os princípios do pluralismo de concepções pedagógicas e da garantia do padrão de qualidade do ensino no País, insculpidos nos art. 206, incisos III e VII, respectivamente, da Constituição da República, no capítulo que trata da educação.

Isto posto, destacamos que os Projetos de Lei nºs 1.508/2003, 4.044/2004 e 2.862/2008, por fixarem o prazo mínimo de utilização de livros didáticos nas escolas do País, ainda que em casos de imperativos de ordem pedagógica ou de diversidade de componentes curriculares, comprometem os princípios do ensino constantes no art. 206, III e VII da Constituição da República.

Já o Projeto de Lei nº 4.922/2009, diferentemente dos demais, não traz regras sobre a periodicidade de substituição dos livros didáticos ou sobre a vedação do uso de materiais descartáveis ou consumíveis. A proposição trata do controle de qualidade dos materiais comprados pelos estados e municípios com recursos públicos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), ao determinar que os livros didáticos e apostilas a serem adquiridos deverão ser previamente aprovados pelo Ministério da Educação.

A preocupação da nobre deputada acerca da necessidade de um mecanismo de controle da qualidade do material comprado

com recursos públicos pelos Estados e Municípios é de incontestável importância, todavia, a centralização da avaliação dos livros e apostilas escolares comprados por estados e municípios no Ministério da Educação, órgão federal, vai de encontro com a autonomia dos entes federados, que não devem intervir uns na esfera de competência dos demais, sob pena de violação do pacto federativo (art. 1º, *caput*, da Constituição da República), sendo forçoso concluir pela inconstitucionalidade, também, do PL nº 4.922/2009.

Ressaltamos, contudo, que o escopo do projeto foi abarcado pelo substitutivo apresentado pela Comissão de Educação, no texto dos arts. 4º e 5º da proposição, que traçam diretrizes a serem cumpridas por estados e municípios no tocante à avaliação da qualidade do material didático-escolar adquirido com recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal disposição não viola preceitos e princípios da Constituição, consistindo em uma diretriz dos sistemas de ensino estaduais e municipais, com amparo no art. 22, XXIV da Lei Maior, além de revestir-se de inquestionável mérito.

No que diz respeito à análise da **juridicidade**, tendo em vista a inconstitucionalidade das proposições, temos também verificada a injuridicidade das matérias, ressalvados os arts. 4º e 5º do substitutivo apresentado pela Comissão de Educação, sobre os quais não há o que se objetar, haja vista que inovam no ordenamento jurídico, atendem ao princípio da generalidade normativa e respeitam os princípios gerais do direito.

No que tange à técnica legislativa, resta prejudicada a análise acerca dos Projetos de Lei nºs 1.508/2003, 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 e 4.922/2009, em virtude da inconstitucionalidade formal e material verificadas nas matérias. Quanto ao substitutivo apresentado pela Comissão de Educação, consideramos inconstitucionais os arts. 1º, 2º e 3º da proposição, razão pela qual será apresentada emenda supressiva desses dispositivos, devendo ser reenumerados os demais artigos.

Além disso, outras alterações devem ser promovidas para ajustar o substitutivo ao disposto na Lei Complementar n.º 95/1998, que dispõe sobre as normas de redação, elaboração, alteração e consolidação das leis.

Nesse sentido, verificamos a ausência de um artigo primeiro indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, nos termos do art. 7º da LC n.º 95/1998. Além disso, sugerimos nova redação para

a ementa do substitutivo da Comissão de Educação, para adequá-la ao conteúdo reduzido da proposição, tendo em vista a emenda supressiva apresentada por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em anexo. Por fim, verificamos a necessidade de inserção dos sinais gráficos que indicam a manutenção da redação dos dispositivos legais dos arts. 10 e 11, da Lei nº 9.394/1996, posteriormente aos incisos VIII e VII, acrescidos à Lei pela proposição.

Em face do exposto, nosso voto é pela **inconstitucionalidade e injuridicidade dos Projetos de Lei nºs 1.508/2003, 2.962/2004, 4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 e 4.922/2009**; e pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com as emendas apresentadas em anexo, do substitutivo oferecido pela Comissão de Educação.**

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 2.962/2004,
4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 E 4.922/2009, DA COMISSÃO
DE EDUCAÇÃO**

Dispõe sobre a adoção e uso de livro
didático no ensino fundamental e médio.

SUBEMENDA Nº 1

Substitua-se o texto da ementa da proposição pelo
seguinte:

“Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que ‘estabelece as diretrizes e bases da educação nacional’, para determinar a avaliação da qualidade do material didático-escolar adquirido com recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 2.962/2004,
4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 E 4.922/2009, DA COMISSÃO
DE EDUCAÇÃO**

Dispõe sobre a adoção e uso de livro
didático no ensino fundamental e médio.

SUBEMENDA Nº 2

Acrescente-se o seguinte art. 1º ao projeto, renumerando-se os subsequentes:

“Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que ‘estabelece as diretrizes e bases da educação nacional’, para determinar a avaliação da qualidade do material didático-escolar adquirido com recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 2.962/2004,
4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 E 4.922/2009, DA COMISSÃO
DE EDUCAÇÃO**

Dispõe sobre a adoção e uso de livro
didático no ensino fundamental e médio.

SUBEMENDA Nº 3

Suprimam-se os arts. 1º, 2º e 3º do substitutivo,
renumerando-se os demais dispositivos.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 2.962/2004,
4.044/2004, 1.082/2007, 2.862/2008 E 4.922/2009, DA COMISSÃO
DE EDUCAÇÃO**

Dispõe sobre a adoção e uso de livro
didático no ensino fundamental e médio.

SUBEMENDA Nº 4

Acrescente-se os sinais gráficos indicativos da
manutenção da redação dos parágrafos únicos dos arts. 10 e 11, da Lei nº
9.394/1996, posteriormente ao inciso VIII do art. 10 e ao inciso VII do art. 11,
constantes, respectivamente, nos arts. 4º e 5º da proposição.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator