



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 3.546-B, DE 2008 (Do Sr. Eduardo Cunha)

Torna obrigatório a veiculação de mensagens educativas nas capas e contracapas dos cadernos escolares adquiridos pela rede pública em todo o País, proibindo a veiculação de mensagens promocionais de realizações governamentais; tendo pareceres: da Comissão de Educação e Cultura, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. LÉLIO COIMBRA e relatora substituta: DEP. LÍDICE DA MATA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, nos termos do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura (relator: DEP. JOÃO MAGALHÃES).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
EDUCAÇÃO E CULTURA E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Educação e Cultura:

- parecer dos relatores
- substitutivo oferecido pelos relatores
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art.1º - A união se obrigará a veicular mensagens educativas impressas nas capas e contracapas dos cadernos escolares adquiridos pela rede pública do País.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data da publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O dinheiro público utilizado na compra de cadernos escolares deverá ser também utilizado para promover a divulgação de mensagens educativas.

Os estudantes, através do contato constante com os cadernos escolares poderão assimilar estas mensagens que muito vão auxiliar à sua formação.

Sala das Sessões, em 11 de junho de 2008

Deputado EDUARDO CUNHA

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

I - RELATÓRIO

Na reunião ordinária deliberativa do dia 28/04/2010, desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado LELO COIMBRA, tive a honra de ser designada Reladora Substituta da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do nobre parlamentar, nos seguintes termos:

“Pelo projeto em análise, pretende seu Autor obrigar a União “a veicular mensagens educativas impressas nas capas e contracapas dos cadernos escolares adquiridos pela rede pública do País”.

Embora a ementa se refira também à proibição de veiculação, nesses cadernos, de mensagens promocionais de realizações governamentais, não há, no corpo do projeto, dispositivo que trate desta matéria.

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição no âmbito desta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

É louvável a intenção do Autor da proposição. De fato, os espaços em meios impressos são disputados no mercado da propaganda, tendo em vista a eficácia desse modo de veiculação de mensagens. Tal eficácia é tanto maior quanto mais repetidamente esses impressos são manuseados pelos destinatários da publicidade. É o caso dos cadernos escolares.

Nesse sentido, é positiva a proposta em exame, ampliando as possibilidades de intervenção dos meios didáticos no processo formativo dos estudantes.

Não cabe, porém, gerar obrigação para a União em relação a atos administrativos de competência exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, responsáveis pela rede pública de educação básica do País. Com relação aos cadernos por estes adquiridos, não pode a União impor exigências. Pode fazê-lo, contudo, para os materiais didáticos por ela mesma distribuídos, por meio dos programas suplementares de apoio aos sistemas de ensino. Embora há muito tempo não disponha de programa de distribuição de cadernos escolares, a União, por intermédio do Ministério da Educação, faz a distribuição, por exemplo, de livros didáticos para todo o ensino fundamental e ora amplia esse programa para o ensino médio.

Por outro lado, falta, no corpo do projeto, dispositivo que trate da proibição de veiculação de mensagens promocionais de realizações governamentais.

Por tais razões, voto pela aprovação do projeto de lei nº 3.546, de 2008, na forma do Substitutivo anexo.”.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2010.

Deputado **LELO COIMBRA**

Relator

Deputada **LÍDICE DA MATA**

Reladora Substituta

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.546, DE 2008

Torna obrigatória a veiculação de mensagens educativas nas capas e contracapas dos materiais didáticos distribuídos pela União às redes públicas de educação básica em todo o País, e proíbe a veiculação de mensagens promocionais de realizações governamentais em qualquer material didático utilizado nessas redes de ensino.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os materiais didáticos distribuídos pela União no âmbito dos programas federais de apoio suplementar às redes públicas de educação básica conterão obrigatoriamente mensagens educativas impressas em suas capas e contracapas.

Art. 2º É vedada a veiculação de mensagens promocionais de realizações governamentais em material didático de qualquer natureza, adquirido com recursos públicos e distribuído no âmbito de qualquer rede pública de educação básica.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2010.

Deputado **LELO COIMBRA**
Relator

Deputada **LÍDICE DA MATA**
Relatora Substituta

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Educação e Cultura, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 3.546/2008, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra, e do Parecer da Relatora Substituta, Deputada Lídice da Mata.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Angelo Vanhoni - Presidente, Paulo Rubem Santiago, Antonio Carlos Chamariz e Pinto Itamaraty - Vice-Presidentes, Alice Portugal, Antônio Carlos Biffi, Ariosto Holanda, Átila Lira, Brizola Neto, Carlos Abicalil, Clóvis Fecury, Elismar Prado, Fátima Bezerra, Fernando Chiarelli, Gastão Vieira, Iran Barbosa, João Matos, Joaquim Beltrão, Jorge Tadeu Mudalen, Jorginho Maluly, Lobbe Neto, Maria do Rosário, Nilmar Ruiz, Professor Setimo, Raul Henry, Rogério Marinho, Wilson Picler, Andreia Zito, Eduardo Barbosa, Mauro Benevides, Pedro Wilson e Raimundo Gomes de Matos.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2010.

Deputado ANGELO VANHONI
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

Pelo presente Projeto de lei, obriga-se a União a veicular mensagens educativas impressas nos cadernos escolares adquiridos pela rede pública no país.

O Projeto foi distribuído inicialmente à CEC – Comissão de Educação e Cultura, onde foi aprovado, com Substitutivo, nos termos dos Pareceres dos Deputados LELO COIMBRA (Relator) e LÍDICE DA MATA (Relatora Substituta), já em 2010.

Agora as proposições encontram-se nesta dota CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde aguardam Parecer acerca de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, no prazo do regime ordinário de tramitação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A iniciativa da proposição em epígrafe é válida, pois à evidência só a lei federal pode obrigar a União na Federação. A matéria insere-se entre as da competência do Congresso Nacional (CF: art. 48, caput).

A análise detida do (sucinto) Projeto original revela assistir razão ao colega Relator na Comissão de mérito – com efeito, no art. 1º há clara invasão da competência dos demais entes federativos, o que compromete a constitucionalidade do Projeto.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental no sistema educacional colaboracionista que vigora entre nós (CF: art. 211, §§ 2º e 3º). Então não pode a União criar para os demais entes federativos obrigações relativas aos cadernos adquiridos pelos mesmos. Além do mais, a ementa do Projeto não corresponde ao que dispõe o mesmo.

Passando à análise do Substitutivo/CEC, vemos que o mesmo resolve satisfatoriamente os problemas existentes no Projeto original.

Assim, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 3.546/08, na forma do Substitutivo/CEC.

É o voto.

Sala da Comissão, em 20 de janeiro de 2010.

Deputado JOÃO MAGALHÃES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos dos Deputados Luiz Couto, Ricardo Berzoini, João Paulo Lima e Márcio Macêdo, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.546-A/2008, nos termos do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, de acordo com o Parecer do Relator, Deputado João Magalhães. O Deputado Pedro Uczai apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

João Paulo Cunha - Presidente, Arthur Oliveira Maia, Vicente Cândido e Cesar Colnago - Vice-Presidentes, Alessandro Molon, Almeida Lima, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Carlos Bezerra, Danilo Forte, Delegado Protógenes, Dimas Fabiano, Dr. Grilo, Edson Silva, Eduardo Cunha, Efraim Filho, Esperidião Amin, Evandro Milhomem, Fábio Trad, Felipe Maia, Félix

Mendonça Júnior, Henrique Oliveira, Jilmar Tatto, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Mentor, Jutahy Junior, Luiz Carlos, Luiz Couto, Marçal Filho, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mendonça Filho, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paes Landim, Pastor Marco Feliciano , Paulo Maluf, Ricardo Berzoini, Roberto Freire, Roberto Teixeira, Ronaldo Fonseca, Rubens Otoni, Sandra Rosado, Valtenir Pereira, Vieira da Cunha, Vilson Covatti, Wilson Filho, Alexandre Leite, Cleber Verde, Francisco Escórcio, Gabriel Chalita, Nelson Marchezan Junior, Pauderney Avelino, Ricardo Tripoli, Sandro Alex e Sérgio Barradas Carneiro.

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2011.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO PEDRO UCZAI

Cuida-se de Projeto de Lei que objetiva tornar obrigatória a veiculação de mensagens educativas impressas nas capas e contracapas de materiais didáticos distribuídos pela União, no âmbito dos programas federais de apoio às redes públicas de educação básica.

Preliminarmente, convém ressaltar que o parecer da comissão de mérito - Comissão de Educação e Cultura (CEC) – de modo acertado, fez menção ao regime de colaboração a que estão submetidos os entes federativos quando se trata da organização de seus sistemas de ensino, nos termos do art. 221 da Carta da República.

Por sua vez, o ilustre relator da matéria neste Colegiado, também de forma irretocável, sustentou o entendimento no sentido da impossibilidade de a União criar, por lei federal, obrigações destinadas aos demais entes federativos no tocante à administração de seus próprios programas de ensino.

Há, no entanto, relevantes questões não abordadas nos pareceres anteriores que demandam detida análise desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Referimo-nos à constitucionalidade da vedação imposta à divulgação de mensagens informativas concernentes a realizações governamentais, nos termos do art. 2º do Substitutivo da CEC, cujo texto foi acolhido pelo ilustre relator.

Contribui para o questionamento apontado a imprecisão conceitual da expressão “*mensagens promocionais*”, a qual pode induzir o intérprete

da norma a incluir entre as vedações as mensagens sobre programas governamentais com incontestável caráter informativo ou de orientação social.

Uma vez apontado o dispositivo, passemos à análise de sua constitucionalidade material.

Além do direito fundamental à informação, e do direito de ser informado, que a Constituição reconheceu a todos (CF/88; art. 5º, XIV e XXXIII), a Carta Cidadã também tratou, de forma cabal e definitiva, sobre o tema da publicidade governamental no art. 37, §1º, *verbis*:

Art. 37.

*§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.*

A interpretação sistemática da Constituição aponta para o cumprimento de um dever do administrador (de informar), mas de modo limitado e condicionado (de sorte a impedir a autopromoção).

A prevalecer o texto do Substitutivo da CEC, surgem, de imediato, algumas indagações:

- a) seria proibida a veiculação de mensagens relativas a determinado programa governamental de caráter informativo ou de orientação social, ainda que a Constituição Federal afirme o oposto?
- b) Programas de governo não se incluem entre as “realizações governamentais”?

As respostas nos parecem óbvias: uma lei ordinária não pode afrontar a Constituição. As mensagens de publicidade de programas governamentais de caráter educativo ou de orientação social devem ser levadas à população. Também não há dúvidas de que programas de governo constituem “realizações governamentais”.

É, pois, materialmente inconstitucional a vedação legal da veiculação de mensagens informativas ou de orientação social no âmbito de

programas de governo.

Parece-nos inconteste que o móvel para essa determinação constitucional não foi a vedação da publicidade oficial, mas evitar a publicidade indevida às custas do erário.

O que fez a Carta foi estabelecer limites e condicionantes a essa modalidade de publicidade, quais sejam: “*não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos*”.

A violação desse preceito constitucional, aplicável à Administração Pública de todas as esferas da Federação, configura ato de improbidade administrativa, com severas consequências jurídicas para o infrator.

Para auxiliar na análise dessa questão, valemo-nos das preciosas lições do brilhante constitucionalista José Afonso da Silva¹ sobre o conteúdo do art. 37, §1º da Constituição Federal:

“(...) A questão não é simples, pois não basta um mero exame preconceituoso do texto, como não raro, o excesso de moralismo preconcebido faz. É imprescindível uma análise sistemática desse texto com o princípio da publicidade e com os dispositivos constitucionais sobre o direito de todos à informação, o direito de ser informado, para verificar que a publicidade da atuação de órgãos públicos não é simples promoção de determinada gestão administrativa”.

Continua José Afonso da Silva, desta vez citando o jurista José Cretella Jr:

“Agora, os atos, os programas, as obras, os serviços podem e devem ser objeto da mais ampla divulgação, desde que a publicidade tenha natureza educativa, ou informativa ou de orientação social”. (grifo nosso).

“(...) A Constituição, em realidade, não confere apenas uma faculdade, mas também um dever, que é a contrapartida do direito de todos à informação, conexo com o princípio da publicidade, que é inerente à técnica do direito público”.

Em síntese, temos que a Constituição determinou ao

¹ Silva, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. Ed. Malheiros. 2ª Edição. São Paulo. 2006. p. 346.

administrador que informe a sociedade sobre as “realizações governamentais” (atos, programas, obras e serviços), dando concretude ao direito à informação. O administrador, contudo, sob pena de responsabilização, não pode fazê-lo para defesa de posicionamento ideológico e partidário ou para promoção pessoal.

Por todo o exposto, não vemos como conciliar o art. 2º do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura (CEC) com os preceitos constitucionais acima citados, visto que o referido dispositivo *veda a veiculação de mensagens promocionais de realizações governamentais em material didático de qualquer natureza*.

Desse modo, apresentamos Subemenda ao Substitutivo da CEC para suprimir o art. 2º, e adequar a ementa da proposição.

Por fim, submetemos essas considerações à apreciação do insigne relator da matéria e dos demais pares desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2011.

Deputado PEDRO UCZAI

**SUBEMENDA AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA
AO PROJETO DE LEI Nº 3.546, DE 2008**

Suprime-se o art. 2º do Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura, dando-se à ementa da proposição a seguinte redação:

“Torna obrigatória a veiculação de mensagens educativas nas capas e contracapas dos materiais didáticos distribuídos pela União às redes públicas de educação básica em todo o País”.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2011.

Deputado Pedro Uczai

FIM DO DOCUMENTO