



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARAÍBA DO SUL/RJ

PROJETO DE LEI Nº : 111/31

(EMENTA: DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO À EVASÃO E ABANDONO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.)

PROJETO DE LEI

A CÂMARA MUNICIPAL DE PARAÍBA DO SUL, ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituída a Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar no Município de Paraíba do Sul, que define princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas, com a Base Nacional Comum Curricular prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996).

§1º A implementação das diretrizes e ações da Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar será executada de forma intersetorial e integrada, e coordenadas, principalmente, pela Secretaria Municipal de Educação.

§2º As políticas relacionadas nesta Lei poderão ser complementadas e desenvolvidas, na medida do necessário, por outras Secretarias ou órgãos municipais.

§3º Para o dinamismo da Política aqui instituída, serão empreendidos esforços para atuação conjunta entre diferentes órgãos municipais, estaduais e federais, bem como entidades não-governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada.

Art. 2º - Para fins desta Lei, considera-se:

I - abandono escolar: a situação que ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo, mas retorna no ano seguinte.

II - evasão escolar: a situação do aluno que abandonou a escola ou reprovou em determinado ano letivo, e que no ano seguinte não efetuou a matrícula para dar continuidade aos estudos, isto é, ele sai da escola e não volta mais para o sistema;

III - projeto de vida: atividades e/ou disciplinas desenvolvidas nas escolas que discutam quais são as aspirações dos alunos para o futuro e quais são as principais possibilidades acadêmicas e profissionais disponíveis para após a conclusão do ensino básico;

IV - incentivo para escolhas certas: estímulos de comportamentos adotados pelo Estado através de políticas públicas que podem conduzir a uma forma mais eficaz de prevenção e combate ao abandono e evasão escolar.



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Lemê, 96 – Centro

V – busca ativa: metodologia social e ferramenta tecnológica desenvolvida pelo UNICEF, disponibilizadas gratuitamente, que tem como objetivo identificar, registrar, controlar e acompanhar crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão.

Art. 3º - São princípios da Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar, o reconhecimento:

I - da educação como principal fator gerador de crescimento econômico, redução das desigualdades e diminuição da violência;

II - da escola como ambiente de desenvolvimento social, cultural, ético e crítico, necessário à formação e bem estar dos alunos;

III - do acesso à informação como recurso necessário para melhoria da qualidade de vida, geração de autonomia, liberdade e pleno desenvolvimento cidadão do estudante;

IV - do aprendizado contínuo desde a infância como fator valioso na melhoria da saúde, aumento da renda e na satisfação pessoal das pessoas.

Art. 4º - A Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar de que trata esta Lei consiste nas seguintes diretrizes:

I - desenvolvimento de programas, ações e conexões entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento de competências sócio emocionais do aluno durante todo o ano letivo;

II - desenvolvimento de programas, ações e articulação entre órgãos públicos e sociedade civil sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento cognitivo do aluno durante todo o ano letivo;

III - aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de suas ambições pessoais, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil;

IV - promover atividades que aproximem os alunos e estreitem seus vínculos;

V - construir currículos complementares voltados para integração educacional e tecnológica e as necessidades pedagógicas dos tempos modernos;

VI - promover disciplinas de Projeto de Vida em que o Educador discuta com os alunos as possibilidades que os estudantes têm para depois da conclusão do ensino básico;

VII - estruturar um currículo complementar centrado no aluno, com aulas interativas e que exijam interação constante entre corpo docente e discente;

VIII - estruturar um currículo complementar com oportunidade de escolha de disciplinas eletivas;



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

IX - estruturar avaliações diagnósticas e convocar aulas de reforço aos alunos que necessitarem;

X - promover atividades de autoconhecimento;

XI - promover ações que estimulem a participação dos alunos nas decisões de suas turmas e séries;

XII - estimular a integração entre alunos e a construção do ambiente escolar democrático, inclusive com a formação de grêmios, grupos esportivos e de estudos, conferindo o máximo de autonomia possível aos alunos para a condução de seus trabalhos;

XIII - promover visitas aos alunos evadidos, se possível com a presença dos demais alunos de sala, como forma de incentivo ao seu retorno escolar;

XIV - fazer uso de mecanismos de Incentivo para Escolhas Certas para prevenir o abandono escolar e evasão escolar;

XV - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate ao bullying;

XVI - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate a gravidez precoce;

XVII - procurar identificar os alunos e famílias que precisam de apoio financeiro para despesas básicas e acionar Secretarias responsáveis.

XVIII – promover a busca ativa de alunos que tenham se ausentado da escola por período superior a três dias seguidos ou cinco intercalados durante o mês, ou ainda, os que tenham faltas superiores ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) sem a devida justificativa. Não havendo busca ativa no município, tome outra medida que a lei assim determinar, associada a medidas cabíveis para evitar o abandono ou evasão escolar.

Art. 5º - Fica criado Cadastro de Permanência de Aluno, com a finalidade de acompanhamento estatístico de alunos que se enquadram nas situações definidas nos incisos I e II do art. 2º, divididos por bairros e por escola, para formulação de futuras políticas públicas relacionadas.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Gabinete da Vereadora Norma Aparecida de Souza Lima, 24 de agosto de 2021.

Norma Aparecida de Souza Lima

PL



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

JUSTIFICATIVA

O presente projeto de Lei visa reduzir a evasão e o abandono escolar, que guardam grandes proporções em nosso país. Dados do PNAD Educação 2019 dão conta de que 20,2% das pessoas entre 14 e 29 anos em nosso país não completaram alguma das etapas da educação básica, seja por terem abandonado a escola, seja por nunca a terem frequentado.

Assim, torna-se fundamental o estabelecimento de políticas para melhorar o acesso e a permanência do aluno na escola, sendo esse espaço primordial de produção do saber, socialização e constituição da cidadania.

Além de melhoria dos índices de desenvolvimento da educação básica, que deve pautar as políticas locais de educação, uma maior escolarização da população faz da qualidade de vida de todos que em Paraíba do Sul melhor, devendo, então, voltar o Poder Público suas atenções nesse sentido, estabelecendo como meta a redução do abandono e evasão escolar.

Uso como justificativa também, tecnicamente, os argumentos de projetos de lei dos municípios de São Paulo e Gravataí, na forma que seguem.

Observa-se que o projeto de lei não se presta a onerar o erário ou impingir competência ou responsabilidade diversa daquelas que já constem legalmente públicas e vigentes. Como é cediço, a competência legislativa é, em regra, do Poder Legislativo. Entretanto, visando resguardar a harmonia e independência dos poderes, o legislador constituinte, excepcionalmente, concede a um poder determinado a prerrogativa de iniciar o processo legislativo em matérias relativas às suas competências constitucionais. É justamente por conta da excepcionalidade dessa reserva de competência que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a iniciativa privativa deve ser entendida de forma restrita. Assim, as suas hipóteses são taxativas, não podendo ser ampliadas sequer por via interpretativa. Nesses termos:

[...] 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (STF, ADI nº 3.394, rel. Min. Eros Roberto Grau, DJe 23.8.2007) [Sem grifos no original]

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (STF, ADI-MC nº 724, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.4.2001). [Sem grifos no original]

[...] Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submete-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas [...]. A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência e entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. [...] Verificada a ausência de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar. [...] (STF, RE nº 729.729, rel. Min. Marco Aurélio, DJe, 31.7.2017). [Sem grifos no original]

A partir dessa conclusão, a egrégia corte constitucional pátria já decidiu, inclusive, pela constitucionalidade de norma de iniciativa do Poder Legislativo municipal que cria despesa para a Administração Pública, in verbis:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF, ARE nº 878911, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.10.2016) [Sem grifos no original]

Em sentido semelhante, o Tribunal se pronunciou para a ausência de vício de iniciativa em lei municipal, de autoria da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, que dispunha sobre o horário de desligamento dos semáforos luminosos sob responsabilidade do Município:



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF, AgR no RE nº 633551, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 7.8.2015) [Sem grifos no original]

Na Constituição da República Federativa do Brasil, a iniciativa privativa do Poder Executivo está disposta no § 1º do art. 61, norma de reprodução obrigatória, dado o princípio da simetria:

Art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [Sem grifos no original]

É importante destacar que a instituição de uma política pública consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de um órgão já existente visando efetivar um objetivo social. Esse ponto é fundamental: uma política pública não cria novas atribuições, apenas conecta aquelas já existentes com a realização de um direito fundamental.

O projeto de lei não altera a estrutura administrativa do Município, já que não cria órgãos ou lhes dá novas atribuições, área reservada para iniciativa do Executivo. Também não cria ou institui fundos, nem exige aportes orçamentários diretos, o que violaria o que dispõe o art. 165, caput, III, e § 5º, I, da Constituição da República.



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

O projeto de lei apresentado se limita a apresentar diretrizes que possam coordenar e otimizar programas e ações já existentes referentes aos temas correlatos ou diretos ao enfrentamento à evasão e abandono escolar. Não se trata de nova “competência”. Isso porque esse programa pode facilmente ser inserido nas atuais atribuições das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e de Assistência Social.

Nesse teor, a criação de uma política pública a ser inserida nas atribuições já fixadas de um órgão já existente não acarreta invasão à competência privativa do Chefe do Executivo. O que a norma objetiva é direcionar a atuação municipal, de modo a assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente reconhecidos. Como ressalta Bucci (*op. cit.*, p. 269), “as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem [...] ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis”. Reduzir essa competência, atribuindo-a exclusivamente ao Executivo, é reduzir o Legislativo, especialmente a Câmara de Vereadores, ao indigno papel de despachante do Paço Municipal. Nesse sentido, colhe-se do ementário jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, AgR no RE nº 290549, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 28.03.2012) [Sem grifos no original]

No seu voto, o relator, Ministro Dias Toffoli consignou:

A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação [i.e., invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo], a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que “a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo”, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa. [Sem grifos no original]



Estado do Rio de Janeiro

Câmara Municipal de Paraíba do Sul

Praça Garcia Paes Leme, 96 – Centro

Também no julgamento da ADI nº 3.394, o Tribunal entendeu pela inexistência de vício de iniciativa, desde que não houver alteração na estrutura da Administração Pública:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUERIA DESPESA PARA O ESTADO MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMANDO ACOLHIDA. [...] 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [...] (STF, ADI nº 3.394, rel. Min. Eros Roberto Grau, DJe 24.8.2007) [Sem grifos no original]

Por contextualização, é necessário apresentar, ainda, que o projeto de lei aqui submetido é fruto da avaliação da experiência legislativa do maior município do Brasil, São Paulo, além do município de Gravataí. Reafirmando que a referida matéria não se presta a onerar o erário ou impingir competência ou responsabilidade diversa daquelas que já constem legalmente públicas e vigentes.

Diante do exposto, cabe afirmar que o referido projeto em nada gera ônus ao erário ou invade a competência do Poder Executivo, como visto, respeitando consequentemente o princípio republicano da tripartição dos poderes.

Certa de contar com o apoio dos pares dessa Casa Legislativa, submeto o presente ao devido Processo Legislativo, na forma regimental.

Paraíba do Sul, 24 de agosto de 2021.

Norma Aparecida de Souza Lima

PL