



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº

, DE 2022

Da COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS, sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.303, de 2020, que institui a Política Pública de Garantia ao retorno e permanência dos alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, denominada Visitador Escolar.

Autor: Deputado DELMASSO

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1.303/2020, de autoria do Deputado Delmasso, composto por seis artigos, com ementa acima reproduzida.

O art. 1º institui a Política Pública de garantia ao retorno e à permanência dos alunos matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, denominada Visitador Escolar.

No art. 2º, são estabelecidos os objetivos da referida política:

- I - combater a evasão escolar na Rede Pública do Distrito Federal;
- II - incentivar a formação continuada dos profissionais da Educação;
- III - envolver pais e responsáveis na rotina escolar;
- IV - fazer mapeamento contínuo dos pontos fracos das Unidades Escolares do Distrito Federal;
- V - utilizar a tecnologia como aliada no processo de aprendizagem; e
- VI - garantir igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Pelo art. 3º, o aluno que faltar à escola por três dias consecutivos ou cinco dias alternados, sem justificativa dos pais ou dos responsáveis legais, em um mesmo mês, deverá receber uma "visita de um agente credenciado" pelo órgão gestor e formulador da Política de Educação do DF.

O art. 4º incumbe ao Poder Executivo a tarefa de regulamentar a Política Pública do Visitador Escolar, enquanto o art. 5º determina que as despesas decorrentes da lei constarão do orçamento do órgão gestor.

Seguem no art. 6º as cláusulas de vigência (a partir da publicação da lei) e de revogação das disposições em contrário.

Na justificação do projeto, o autor argumenta que o direito à educação é pleno quando "observadas todas as dimensões – o acesso, a permanência e a aprendizagem", razão pela qual a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional "procuram criar os instrumentos para combater a evasão e garantir a permanência" do aluno na escola.

Ato contínuo, assevera que "a infrequência, o abandono e a evasão escolar são desafios educacionais diários" que exigem ações institucionais por parte do Poder Público.

O parlamentar aponta, ainda, estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) segundo os quais, em 2016, havia, a nível nacional, na faixa etária de quatro a cinco anos, "um total de 450 mil crianças fora da escola", e, na faixa etária de quinze a dezessete anos, "cerca de 900 mil adolescentes fora da escola", contando apenas os que se matricularam, mas não continuaram os estudos.

O nobre deputado cita, também, estudo do sociólogo Marcos Rolim, em que se identifica a evasão escolar como "uma variável que está na raiz da prática de crimes violentos por jovens", correlacionando o fenômeno ao problema da segurança pública.

Diante da problemática apresentada, o parlamentar afirma que é necessária "a implementação de políticas para colocar as crianças na escola" e para impedir a evasão escolar. Pela proposta apresentada, explica o autor, "os professores visitarão os alunos e sua família em casa".

A visita domiciliar, explica o deputado, é "uma metodologia de trabalho de caráter educacional, assistencial e exploratório" e "prevê a valorização da família, do domicílio e da comunidade enquanto espaços privilegiados para promoção da saúde e do bem-estar".

Por fim, o parlamentar afirma que a evasão escolar é um dos grandes problemas da educação brasileira e, em razão disso, seu enfrentamento não deve se restringir ao ambiente da sala de aula.

A proposição foi lida em 04 de agosto de 2020 e distribuída à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CESC, o projeto foi aprovado integralmente na sua 7ª Reunião Extraordinária Remota, de 28 de setembro de 2020.

No prazo regimental, nenhuma emenda foi apresentada no âmbito desta CEOF.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF, entre outras atribuições, analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas.

O PL nº 1.303/2020 pretende instituir a Política Pública de Garantia ao retorno e permanência dos alunos da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, denominada Visitador Escolar, assegurando ao aluno que faltar à escola por três dias consecutivos ou cinco dias alternados, sem justificativa dos pais ou dos responsáveis legais, em um mesmo mês, a visita de um agente credenciado pelo órgão gestor da política.

Preliminarmente, deve-se esclarecer a diferença entre os termos abandono e evasão escolar, ambos utilizados pelo autor do projeto em epígrafe. Para o Regimento Escolar da Rede Pública do DF, aprovado pela Portaria nº 15, de 11 de fevereiro de 2015, da Secretaria de Estado de Educação do DF – SEEDF, o abandono de estudo é assim definido:

Art. 290. Será considerado abandono de estudo, quando o estudante obtiver um número de faltas consecutivas superior a 25% (vinte e cinco por cento) e não retornar à unidade escolar até o final do ano/semestre letivo.

Em outras palavras, o abandono escolar ocorre quando o estudante deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. De forma distinta, a evasão escolar ocorre quando o aluno regularmente matriculado em um ano letivo não se matricula no ano seguinte.

De posse desses conceitos, entende-se que a política pública do Visitador Escolar atua diretamente sobre o problema do abandono de estudo e, indiretamente, sobre a evasão escolar, haja vista que cuida dos alunos atualmente matriculados na rede de ensino.

Superado esse esclarecimento preliminar, cumpre ressaltar que a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a LDB, já determina a notificação aos Conselhos Tutelares sobre a relação de alunos cujas faltas superem 30% (trinta por cento) do limite permitido por lei, equivalentes a quinze dias por ano letivo:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

.....

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei;

.....

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

.....

VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação; (grifos editados)

Outrossim, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que aprovou o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, dispõe que os dirigentes dos estabelecimentos de ensino fundamental devem comunicar ao Conselho Tutelar os casos de evasão escolar:

Art. 56. Os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de:

I - maus-tratos envolvendo seus alunos;

II - reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares;

III - elevados níveis de repetência. (grifos editados)

No mesmo sentido é a legislação distrital, pois determina que as escolas públicas devem notificar os pais ou responsáveis dos alunos sobre faltas que alcancem 50% (cinquenta por cento) do limite estabelecido em lei, equivalentes a 25 faltas no ano letivo. Em caso de insucesso da notificação, devem reportar aos Conselhos Tutelares, conforme estabelecido na Lei Distrital nº 5.586, de 23 de dezembro de 2015:

Art. 2º Cabe aos diretores de escolas públicas de educação básica do Distrito Federal o dever de efetivar o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, notificando os pais ou responsáveis legais dos alunos sobre faltas que alcancem metade do limite autorizado por lei.

§ 1º Atingido o limite de metade das faltas autorizadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a que o aluno da educação básica tem direito, cabe ao diretor escolar notificar os pais ou responsáveis legais para que compareçam ao estabelecimento de ensino em até 72 horas e apresentem justificativa sobre a ausência dos filhos, tutelados ou curatelados.

.....

§ 3º Devidamente notificados os responsáveis ou os pais dos alunos faltosos, e não comparecendo no prazo legal, é dever do diretor escolar informar o Conselho Tutelar da respectiva região administrativa e a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sobre os fatos. (grifos editados)

Ressalte-se que há divergência entre a lei federal e a lei distrital sobre o percentual de faltas que deve ser atingido para notificação do Conselho Tutelar, sendo de 30% (trinta por cento) naquela e de 50% (cinquenta por cento) nesta. Esse fato decorre de alteração recente da LDB pela Lei 13.803, de 10 de janeiro de 2019, que alterou de 50% (cinquenta por cento) para 30% (trinta por cento) o limite em questão.

De acordo com o PL em análise, os alunos que atingirem três faltas consecutivas ou cinco alternadas em um mês devem receber a visita de um "agente credenciado" pelo órgão gestor da política. A partir dessa proposta, destacam-se duas consequências: i) haverá, em algumas situações, duplicidade de esforços por parte do Poder Público para evitar a evasão e o abandono escolar, uma decorrente da legislação vigente, sob responsabilidade dos Conselhos Tutelares, e outra decorrente do PL em epígrafe, sob responsabilidade dos agentes credenciados; e ii) pode haver necessidade de contratação de pessoal para garantir a execução da política do Visitador Escolar.

Quanto à duplicidade de esforços do Poder Público para o combate do abandono e evasão escolar, tem-se que, ao atingir o limite de quinze faltas previsto na LDB, é possível que o aluno também tenha atingido o limite de três consecutivas ou cinco alternadas em um mês, sendo necessária a intervenção de um conselheiro tutelar e de um agente credenciado.

Quanto à provável necessidade de contratação de pessoal para execução da política pública em análise, ressalta-se que o PL não especifica a quem será atribuída a função de visitador escolar. Na justificativa do projeto, o parlamentar cita os professores das escolas públicas como responsáveis pela atribuição, mas o texto da proposição não especifica dessa forma, ficando a cargo do regulamento da lei. Ademais, também não se supõe que a função ficará a cargo dos conselheiros tutelares, uma vez que suas atribuições são definidas pelo ECA, que é lei federal.

De toda sorte, ainda que tal definição seja detalhada em decreto do Poder Executivo, é improvável que os atuais quadros de pessoal sejam capazes de absorver as atividades decorrentes do projeto sob análise. Segundo o censo escolar de 2019, o último disponibilizado pela SEEDF, as escolas públicas do DF possuíam 462 mil alunos matriculados naquele ano. Considerando que 5% (cinco por cento) desse total enquadre-se nos requisitos para receber visitas de um agente credenciado, seriam necessárias mais de 23 mil visitas domiciliares em um mês.

Dessa forma, é razoável supor que seja necessário contratar pessoal para garantir a execução das atividades pretendidas pelo PL e, conseqüentemente, devem ser observadas as exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, notadamente aquelas estabelecidas nos arts. 16, 17 e 21, a seguir transcritos com grifos editados:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

.....

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; e

II - ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

.....

Considerando que a contratação de "agentes credenciados" caracteriza uma despesa obrigatória de caráter continuado, o projeto não cumpre as exigências supracitadas da LRF. Conclui-se, portanto, por sua inadmissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira, restando prejudicada a análise de seu mérito.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela inadmissibilidade do PL nº 1.303/2020, nos termos do art. 64, II, e § 2º do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY
Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 20/05/2022, às 22:48, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0791264** Código CRC: **1F0A4A70**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 23 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8232
www.cl.df.gov.br - dep.julialucy@cl.df.gov.br

00001-00036480/2020-71

0791264v2