



Representação por Inconstitucionalidade n.º 0025046-54.2021.8.19.0000
Representante: EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA
Representado: EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA
Legislação: LEI Nº 5755/2020 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA
RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM POR OBJETO A LEI MUNICIPAL Nº 5755/2020 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE “DISPÕE SOBRE A SUSPENSÃO DE AULAS NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, DURANTE SITUAÇÕES DE CONFLITOS, EM REGIÕES DE ESCOLAS QUE GERAM RISCOS À INTEGRIDADE DE ALUNOS, PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS”. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE NÃO VIOLA OS ARTIGOS 7º, 112, §1º, INCISO II, “D” E 345 DA CERJ. APLICAÇÃO DO TEMA Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NORMA QUE POSSUI CARÁTER PROTETIVO E VISA PROMOVER MEDIDAS DE PROTEÇÃO À VIDA E INTEGRIDADE FÍSICA DOS ALUNOS, PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS, SOPESANDO O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DEVER DOS ENTES PÚBLICOS NO QUE TANGE À SEGURANÇA PÚBLICA, NOS TERMOS DO ARTIGO 39 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0025046-54.2021.8.19.0000, proposta em face da Lei nº 5755/2020 do Município de Volta Redonda, onde consta como Representante, o Exmº Sr. Prefeito de Volta Redonda, e Representado, o Exmº Sr. Presidente da Câmara Municipal de Volta Redonda,

1





Acordam os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de seus votos, em **JULGAR IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO**.

RELATÓRIO

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda tendo por objeto a Lei nº 5755/2020 do Município de Volta Redonda, que *“Dispõe sobre a suspensão de aulas nas unidades escolares da rede municipal de educação, durante situações de conflitos, em regiões de escolas que gerem riscos à integridade de alunos, professores e funcionários”*.

Afirma o representante, em síntese, que a Lei Municipal em análise possui vício de inconstitucionalidade formal, vez que viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Ressalta que a legislação em tela consubstancia verdadeira intromissão do Legislativo em competência Exclusiva do executivo, no que tange ao funcionamento e organização dos serviços públicos.

Assinala, por fim, que o princípio constitucional da Separação dos Poderes atua como limitador da atuação parlamentar, sendo, desta forma, inconstitucional a disposição de lei que verse sobre as atribuições dos órgãos municipais, tendo em vista que se trata de matéria relativa à gestão administrativa.

Requer a concessão de medida cautelar para suspensão da norma, indicando a probabilidade do direito invocado e o perigo na demora e, ao final, que seja julgada procedente a representação para pronunciar-se a inconstitucionalidade da integralidade da Lei Municipal nº 5755/2020 do Município de Volta Redonda, com efeito *ex tunc*.





Despacho à fls. 13 determinando a prévia intimação do representado para prestar informações e a audiência dos órgãos interessados.

Manifestação da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Volta Redonda, representada pelo seu Exm^o Presidente à fls. 20/23, sustentado a ausência de *periculum in mora* e qualquer risco ao resultado útil do processo a justificar a concessão da cautelar pretendida pelo Representante.

Aduz que a Lei Municipal não interfere em nada na organização ou funcionamento institucional da administração pública municipal, invocando o precedente consubstanciado no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

Salienta que a lei impugnada visa exclusivamente garantir a saúde e integridade física de professores, alunos e funcionários, que são colocadas em risco diante das situações de real conflito armado nas imediações das escolas.

Manifestação da Procuradoria Geral de Justiça à fls. 27/34, pelo indeferimento da medida cautelar, diante da competência concorrente dos Estados, Município e União para legislar sobre educação e da inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar da matéria.

Narra que a legislação municipal teve por fim assegurar os princípios constitucionais estabelecidos no artigo 39 da CERJ, que assegura o direito à educação, segurança e saúde, adequando-se ao Tema 917 do STF.

Por fim, ressalta a ausência de urgência e de qualquer prejuízo decorrente de eventual retardamento da decisão cautelar postulada.

Despacho à fls. 36 – ejud, determinando a abertura de vista à Procuradoria Geral do Estado, conforme já determinado no despacho de fls. 13 – ejud.





Manifestação da Procuradoria Geral do Estado à fls. 38/42, no sentido da inconstitucionalidade da Lei nº 5755/2020 em razão de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, vez que a legislação estaria impondo atribuições aos órgãos do Poder Executivo e, conseqüentemente, interferindo no funcionamento da Administração Pública.

Acórdão à fls. 58 – ejud, onde foi indeferida a medida cautelar pleiteada pelo Representante.

Nova manifestação da PGE à fls. 89 – ejud, opinando, no mérito, pela procedência da Representação de Inconstitucionalidade, sob os mesmos fundamentos da petição de fls. 38 – ejud.

Novas informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Volta Redonda à fls. 91 -ejud, que pugna pela declaração de constitucionalidade da Lei 5755/2020.

Petição da PGE à fls. 107 – ejud, ratificando fls. 89 – ejud.

Parecer final do Ministério Público à fls. 114 – ejud, pela improcedência do pedido.

VOTO

Conforme relatado, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Volta Redonda tendo por objeto a Lei nº 5755/2020 do Município de Volta Redonda, que *“Dispõe sobre a suspensão de aulas nas unidades escolares da rede municipal de educação, durante situações de conflitos, em regiões de escolas que gerem riscos à integridade de alunos, professores e funcionários”*.

Confira-se a redação da Lei impugnada:





LEI MUNICIPAL Nº 5755

Dispõe sobre a suspensão de aulas nas unidades escolares da rede municipal de educação, durante situações de conflitos, em regiões de escolas que gerem riscos à integridade de alunos, professores e funcionários.

A Câmara Municipal de Volta Redonda aprova e eu, em conformidade com o § 8º do Artigo 60 da Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte lei:

Art. 1º. Deverá a equipe de Direção da Unidade Escolar, se reunir em caráter de emergência, e decidir pela necessidade imediata de suspensão temporária ou manutenção das aulas, bem como o fechamento da unidade de ensino, nos dias letivos em que ocorram conflitos nas áreas e localidades próximas às escolas municipais.

§1º. Quando decidido pela suspensão das atividades pedagógicas e administrativas, e conseqüente fechamento da escola, a equipe de Direção deverá comunicar a decisão imediatamente à Secretaria Municipal de Educação.

§2º. Em casos onde houver necessidade de suspensão das aulas por dois dias consecutivos, ou mais, caberá a Equipe de Direção, reunir-se com membros do Conselho Escolar da unidade educacional, para deliberar sobre a decisão a ser tomada.

§3º. A Equipe de Direção deverá registrar em Livro de Atas os motivos, relacionados ao caput, que levaram a tomada da decisão, com data e assinatura dos presentes.

Art. 2º. A reposição de dias letivos suspensos não poderá se dar em período de férias e/ou recesso escolar.

§1º. Quando houver interrupção das aulas, deverá ser garantida aos alunos a reposição dos conteúdos curriculares, através de ações e atividades pedagógicas planejadas em conjunto com a comunidade escolar, reunida por meio do Conselho Escolar, em reunião agendada para esse fim.

§2º. A reposição de que trata o caput do artigo, deverá observar o previsto no § 2º do art. 23, da Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, gerando efeitos após noventa dias de sua publicação.

Volta Redonda, 09 de novembro de 2020.

NILTON ALVES PEREIRA
PRESIDENTE





Com efeito, da leitura da norma impugna não se verifica qualquer violação ao artigo 112, parágrafo 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já que em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica, ou estabelecido o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública a exigir a iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Também não se vislumbra qualquer interferência no desempenho da direção superior da administração pública, vez que o fato da norma estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deve ser de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Conforme bem consignado pela Procuradoria de Justiça em seu parecer final, “... nada na Carta Magna faz presumir que lei que verse sobre educação é de iniciativa privativa da chefia do Poder Executivo. No presente caso, não é possível concluir que cabe apenas ao Prefeito Municipal dispor sobre a matéria, e muito menos sobre as garantias ao acesso à educação (...) A iniciativa reservada, por constituir matéria de exceção, 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 expressa (...) O artigo 12 da Emenda Constitucional nº 53, de 26/06/2012 deu nova redação à alínea ‘d’ do inciso II do § 1º do artigo 112 da CERJ, excluindo a previsão anterior que estabelecia a iniciativa privativa do Poder Executivo para a edição de qualquer lei que implicasse em criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. Segundo a nova redação do referido dispositivo da Carta Estadual, a iniciativa privativa do Poder Executivo se restringe à edição de leis que disponham sobre a criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição...”

Destaco o julgamento do ARE 878911/RJ pelo STF, que fixou a Tese em sede de Repercussão Geral que trata do tema relativo às hipóteses de restrição à iniciativa parlamentar (Tema 917), restando assentado que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente





previstas no art. 61 da CRFB, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, não se permitindo interpretação ampliada do referido dispositivo constitucional.

No julgamento supramencionado, restou consignado que *“lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos”*, sendo firmada a tese de que *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”*

Foi reconhecido também o caráter protetivo do diploma impugnado, da mesma forma que, no caso *sub judice*, a Lei 5755/2020 do Município de Volta Redonda visa promover medidas de proteção à vida e integridade física dos alunos, professores e funcionários, sopesando o direito à educação e o dever dos entes públicos no que tange à segurança pública, nos termos do artigo 39 da Constituição Estadual.

Transcrevo precedente deste Egrégio Órgão Especial em caso similar:

“Direito Constitucional. Representação por inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto a Lei Municipal n. 5698, de 28 de maio de 2020, que “institui o Sistema de Informações sobre violência nas escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências”. Normas sobre a proteção da integridade física e psicológica de crianças e adolescentes no ambiente escolar que não aparentam extrapolar a competência legislativa assinalada aos Municípios pelo art. 358, I e II, da CERJ. Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar que estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, aplicado por simetria aos estados e municípios. Julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, no qual restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de

7





que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. Ausência de periculum in mora, ante a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória da norma, a qual, in casu, veicula medidas para monitorar e mapear os atos de violência ocorridos em ambiente escolar. Lei local que visa incentivar a adoção de medidas preventivas para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados na rede municipal de ensino, a valorização do corpo docente e administrativo das escolas e o acolhimento do corpo discente, em atenção ao princípio da proteção integral positivado no artigo 227 da Constituição da República e reproduzido no art. 45 da Constituição Estadual. Legislação local que, em seu artigo 7º, prevê o prazo para implantação do Sistema de Informações de 180 (cento e oitenta) dias, não restando demonstrado risco de demora na concessão da medida cautelar pleiteada pela Representante. Indeferimento da medida cautelar.” (0045459-25.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS - Julgamento: 19/10/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Outrossim, a lei de diretrizes e bases não trata de forma específica do tema, e é nítido que a violência urbana - que vem atingindo graus alarmantes em todo o Estado do Rio de Janeiro - afeta a qualidade de vida de moradores e trabalhadores das áreas que concentram maior número de tiroteios e riscos de conflitos armados, prejudicando a vida dos cidadãos e principalmente das crianças e adolescentes dessas regiões.

Grife-se, o bem jurídico que a legislação visa tutelar é a vida e a integridade física dos alunos, professores e funcionários das escolas municipais localizadas em comunidades e áreas de conflito.

Assim, não há óbice que entes federativos municipais, dentro de sua competência legislativa, disciplinem os procedimentos necessários à eventual suspensão/interrupção de aulas nas unidades escolares afetadas por tais episódios de violência, bem como sobre a reposição dos dias letivos, diante das peculiaridades locais, desde que tais decisões contem





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL



com a participação do conselho escolar, bem como seja assegurada a publicidade e acesso à motivação das decisões administrativas, como previsto na legislação impugnada.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de JULGAR IMPROCEDENTE A PRESENTE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2022.

JACQUELINE LIMA MONTENEGRO
Desembargadora Relatora

