



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCESSO Nº 0045459-
25.2020.8.19.0000**

REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

LEGISLAÇÃO: LEI Nº 5698 DE 2020 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS

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 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.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade acima mencionada.

ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, do Tribunal de Justiça do ERJ, em

Decisão (X)unânime ()maioria.

1. Adota-se o relatório já lançado nos autos;

2. E assim decidem, adotando-se como razões de decidir, como fundamentação “per relationem” - STF, EDcl. no MS 25936/DF (Rel. Ministro Celso de Mello, Julgamento: 13/06/2007, DJe:18/09/2009) e STJ, EDcl no AgRg no AREsp 94.942/MG (Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Julgamento: 05/02/2013, DJe:14/02/2013), os precisos fundamentos do d. parecer de fls. 17/25, que a seguir se transcrevem:

Inicialmente, insta consignar que o presente processo foi remetido ao parquet, sem a prévia vinda de informações do representado, na forma do art. 105 do Regimento Interno deste Tribunal.





O representante visa ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 5698/2020, abaixo transcrita:

LEI MUNICIPAL Nº 5.698

Institui o Sistema de Informações sobre violência nas escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências.

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Informações sobre violência nas escolas da rede municipal de ensino com os seguintes objetivos:

- I - Mapear e monitorar condutas ou atos de violência ocorridos no ambiente escolar envolvendo alunos, professores, dirigentes e agentes públicos que atuam nas escolas;
- II - Identificar estabelecimentos de ensino com mais ocorrências relacionadas à violência;
- III - Intensificar ações sociais nas escolas identificadas;
- IV - Colaborar com a formação de políticas públicas necessárias à redução da violência no ambiente escolar;
- V - Adotar providências cabíveis, com vistas à redução da sensação de impunidade;
- VI - Otimizar, economizar e adequar recursos públicos;
- VII - Colaborar com a melhoria e a qualidade dos serviços educacionais prestados na rede municipal de ensino, proporcionando um ambiente adequado ao aprendizado e desenvolvimento do educando;
- VIII - Valorizar o corpo docente e administrativo das escolas; IX - Fortalecer a humanização e acolhimento do corpo discente.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, entende-se como conduta ou ato de violência o fato que provoque constrangimento físico ou moral, por meio de coação ou força física que resulte em atentado à integridade dos alunos, professores, dirigentes e agentes públicos que atuam nas escolas, bem como qualquer ação que resulte em dano ao patrimônio público ou social.

Art. 2º O sistema deverá identificar as escolas onde ocorrem conduta ou atos de violência, suas principais causas, o perfil das vítimas e dos





agressores, o local dos fatos, bem como outros fatores considerados relevantes para a sua análise.

Art. 3º Os dados coletados no Sistema de Informações que dispõe esta Lei serão compilados, tabulados, sistematizados e analisados com vistas à elaboração de relatórios que irão orientar ou subsidiar ações sociais, políticas públicas de prevenção, estudos e pesquisas com o objetivo de reduzir ou erradicar a violência no ambiente escolar.

Art. 4º Poderão ser adotadas diversas medidas de combate à violência, de acordo com a peculiaridade de cada escola, entre as quais:

I - Implantação de projetos pedagógicos específicos nas escolas que sofrem com os maiores índices de violência, com vistas ao reconhecimento dos direitos humanos e a promoção da cultura da paz;

II - Campanhas educativas de conscientização, valorização da vida e do exercício da cidadania;

III - Ações culturais, esportivas e sociais como forma de fortalecer a conexão entre escola e a comunidade;

IV - Qualificação e capacitação do corpo docente e agentes públicos que atuam na rede municipal de ensino;

V - Seminários, debates e eventos que estimulem a reflexão e o combate à violência.

VI - O estímulo ao diálogo e a resolução de conflitos de forma pacífica.

Art. 5º As escolas da rede municipal de ensino ficam obrigadas a notificar qualquer conduta ou ato de violência, formalizando-o em Termo de Ocorrência especialmente elaborado para este fim.

§ 1º Termo de Ocorrência é o registro informativo destinado a caracterizar o fato relacionado à conduta ou ato de violência ocorrido no ambiente escolar, sem prejuízo das demais providências a serem adotadas, conforme legislação em vigor.

§ 2º O Termo Ocorrência deverá ser devidamente preenchido e encaminhado ao órgão da administração municipal competente, conforme estabelecido em decreto regulamentador.

§ 3º Poderão figurar como declarantes os dirigentes, professores e funcionários, pais ou responsáveis ou ainda qualquer cidadão que tiver conhecimento ou presenciado conduta ou ato de violência ocorrido





no interior de estabelecimento de ensino, desde que plenamente identificados.

§ 4º A Administração Municipal deverá manter sigilo, quando solicitado, providenciando, junto aos órgãos competentes, proteção aos declarantes.

Art. 6º A cada 3 (três) meses o Poder Executivo encaminhará relatório à Câmara Municipal, contendo dados relativos ao mapeamento, monitoramento e medidas adotadas no combate à violência apurada pelo Sistema de Informações ora instituído.

Art. 7º O prazo para implantação do Sistema de Informações estabelecido nesta Lei será de 180 (cento e oitenta) dias a partir da data de sua publicação.

Art. 8º O Poder Executivo Municipal regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda, 28 de maio de 2020.

NILTON ALVES DE FARIA

Presidente

Afirma o Representante que a norma padece de vício de iniciativa, uma vez que o art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, garantindo-lhe exclusividade para a disciplina dos referidos temas.

De igual sorte, o art. 145, VI, "a" da Carta Estadual, invocado pelo representante, determina que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da Administração. A referida disposição repete o mandamento contido nos artigos 61, §1º, II, letra "b", 63, inciso I, e artigo 84, inciso III, estes da Constituição Federal de 1988.





Ocorre que as reservas de iniciativa legislativa a agentes públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a iniciativa do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros.

E, na hipótese, não restou desrespeitado o art. 112, parágrafo 1º da Constituição Estadual porque, em momento algum, foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

A norma questionada também não parece interferir no desempenho da direção superior da administração pública, sendo que o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Nesse ponto, mister ressaltar que 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.



Outrossim, numa análise preliminar, não parece subsistir a alegação do autor de avultamento dos gastos públicos em virtude da implementação do novo sistema.

Não se nega que a legislação em tela, apesar de ter decorrido de iniciativa parlamentar, impõe a mobilização de esforços para atender ao novo comando de regência. No entanto, tal circunstância, por si só, não torna a lei inconstitucional.

Nesse sentido, no julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de 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.

Importante registrar que a Lei 5698/2020 em nada conflita com a legislação federal já existente sobre a matéria – Lei Federal 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Na mesma diretriz do Estatuto da Criança e do Adolescente, a legislação municipal veicula medidas para monitorar e mapear os atos de violência ocorridos em ambiente escolar, possibilitando a adoção de medidas para redução do número de ocorrências, que estarão a cargo do próprio Poder Executivo Municipal.

Outrossim, a Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, estabelece expressamente que:



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

IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

Assim, ausente o *periculum in mora*, ante a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória da norma, a qual, in casu, 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.

Noutro giro, o dever de comunicação/informação imposto pela legislação em referência ao órgão da administração municipal competente, s.m.j., não viola o direito à intimidade da criança ou adolescente, nem afronta a relação estabelecida entre o aluno e a unidade escolar, desde que assegurado o sigilo na comunicação dos dados e identificação dos envolvidos, expressamente consignados no parágrafo quarto do artigo 5º da lei municipal.

Por seu turno, não se constata, por ora, inconstitucionalidade material, porque, em princípio, estamos diante de uma lei que busca prevenir e reparar os males causados pela violência no ambiente escolar, em atenção ao princípio da proteção integral positivado no artigo 227, da Constituição da República, e reproduzido no art. 45 da Constituição Estadual.

Assim, as normas locais que estabelecem medidas de proteção à integridade física e psicológica de crianças e adolescentes nas escolas municipais não aparentam extrapolar a competência legislativa assinalada aos Municípios pelo art. 358, I e II, da CERJ.





Por fim, o artigo 6º da legislação local também impõe o encaminhamento a cada três meses de relatório à Câmara Municipal, contendo dados relativos ao mapeamento, monitoramento e medidas adotadas no combate à violência apurada pelo Sistema de Informações ora instituído.

Certo que a Constituição Federal de 1988 garante o dever de publicidade e transparência acerca das informações administrativas, na forma disciplinada pela Lei 12.527/2011, de observância obrigatória também no âmbito municipal. Visando cumprir o mandamento constitucional, é garantido ao Poder Legislativo propor regras de controle da Administração, observando o dever de transparência da gestão pública.

Nesse ponto, a constitucionalidade do referido dispositivo legal, em confronto com os princípios da publicidade, da proporcionalidade e da separação de poderes, será melhor analisada por ocasião do julgamento da presente representação, após informações do representado e manifestação da Procuradoria-Geral do Estado.

Ademais, considerando que a própria legislação, em seu artigo 7º, prevê o prazo para implantação do Sistema de Informações de 180 (cento e oitenta) dias, também não restou demonstrado risco de demora na concessão da medida cautelar pleiteada pela Representante.

Com efeito, a urgência que autoriza a suspensão cautelar da lei impugnada via ação direta de inconstitucionalidade é aquela que afeta interesse público primário, consistente na preservação da integridade do ordenamento jurídico. Data vênia, ao nosso ver, não se evidencia hipótese de excepcional urgência capaz de justificar o deferimento do pedido liminar, não tendo o Representante



demonstrado de forma inequívoca a presença dos requisitos autorizadores da medida postulada.

3. Em sendo assim, **indefere-se** a liminar perseguida.

R.J. 19/10/2020

DES. JOSÉ CARLOS VARANDA
RELATOR