

EXMO. SR. PRESIDENTE:

PL 424/2010

Trata-se de PL que *“Estabelece procedimentos e medidas de proteção para os casos de violência e ameaças contra o professor, diretor, inspetor de aluno da rede municipal de ensino, proveniente da relação de ensino com alunos de todo ciclo ministrado”*, de autoria do nobre Vereador Rozendo de Oliveira.

O Art. 1º do PL enuncia *“medidas protetivas”* ao professor, diretor e inspetor de aluno na rede municipal de ensino, *“para os casos de violência oriunda da relação de educação”*; o Art. 2º refere que *“ação ou omissão decorrente da relação de ensino”* que cause *“insegurança, lesão corporal, ofensa moral, dano patrimonial ou ameaça configura violência praticada direta ou indiretamente por alunos ou seus responsáveis legais”*, contra as pessoas mencionadas no art. 1º; os Arts. 3º e 4º enunciam procedimentos administrativos a cargo do Diretor da Escola quando *“configurada a violência ou ameaça contra professor, diretor ou inspetor de aluno”* por parte do *“agente e seus responsáveis”*, com acionamento das autoridades policiais civis, militares ou municipal, além do Ministério Público e Poder Judiciário; o Art. 5º define o termo *“ameaça”* direcionada ao Professor, Diretor ou Inspetor de Aluno; o Art. 6º trata da violência ou ameaça *“entre os alunos”*, hipótese em que serão tomadas medidas *“análogas”* às praticadas contra o professor, diretor ou inspetor de aluno; o Art. 7º refere a formação de uma comissão para avaliar a *“conduta disciplinar do aluno praticante do ato de violência ou ameaça”*; o Art. 8º refere *penalidades aos agentes autores da violência ou ameaça*, a ser aplicadas pela comissão formada; o Art. 9º refere outras *“faltas ou ocorrências disciplinares graves”*, sujeitando os alunos à avaliação disciplinar, enumerando casos de: brigas, brincadeiras, faltas, *“desacato”*, *“falsificação de documentos..”* o Art. 10 estabelece que as *“escolas municipais desenvolverão mecanismos internos de solução de conflitos entre professor, diretor e inspetor de alunos..”* o Art. 11 comete responsabilidade ao corpo docente para realização de reuniões com alunos e seus pais com objetivo de esclarecer os procedimentos na aplicação da Lei; o Art. 12 comete à

Secretaria Municipal de Educação a regulamentação da Lei; o Art. 13 refere cláusula de *vigência* da Lei. *Registre-se a ausência da indispensável cláusula financeira no projeto.*

A matéria do PL versa sobre *medidas de proteção* do professor, diretor e inspetor de aluno da rede municipal de ensino para os casos de *violência oriunda da relação de educação* (Art. 1º), por atos praticados por alunos ou seus responsáveis (Art. 2º), além de dispor também sobre ocorrência de atos de violência ou ameaças entre alunos, aos quais se aplicarão o mesmo procedimento disciplinar previsto na Lei (Art. 6º); impõe o acionamento das autoridades competentes, civis, militares e judiciárias, no caso de *prática de ato infracional* (Art.4º), além de regular a aplicação de *penalidades* disciplinares aos alunos, por comissão constituída para esse fim, de acordo com a gravidade do ato (Art. 8º).

O projeto também dispõe sobre assuntos de ordem penal, como “*desacato*”, “*falsificação de documentos/assinaturas*”, “*dano ao patrimônio público*” (Art. 9º).

A despeito de legislar sobre o tema *educação*, o qual é da *competência comum (material-administrativa)* da União, dos Estados Federados, do Distrito Federal e dos *Municípios*, de acordo com o Art. 23, inc. V (“proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”, da Constituição da República, o móvel do projeto, pelo que se depreende, é a *prevenção e o combate à violência nas escolas municipais*, mediante a introdução de *medidas protetivas à pessoa do Diretor, professor e inspetor escolar, além do próprio aluno*, tudo no âmbito da “*relação de educação*”.

Entretanto, é de se registrar que o legislador desbordou do tema quanto ao aspecto da *educação (sistema de ensino)*, ao instituir penalidades e procedimentos administrativos que refogem à competência legislativa conferida aos Municípios, de predominância local, prevista no art. 30 da Constituição da República, além de dispor sobre medidas punitivas da competência privativa da União.

Sucede que com relação ao assunto sob análise a Constituição Federal conferiu *competência legislativa concorrente* à “União, aos Estados e ao Distrito Federal” para normatizar as matérias elencadas nos

incs. I a XVI do Art. 24, da CF, não incluindo os *Municípios*, destacando-se o inc. IX, que alude à “educação, cultura, ensino e desporto”.

A despeito da sua não inclusão no referido dispositivo constitucional, não se nega ao Município a competência para, afora o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, “suplementar a legislação federal a estadual no que couber”, nos termos do Art. 30, incs. I e II, da Constituição da República.

Ora, confere a CF ao *Município* o poder de *suplementar* a legislação federal e *estadual*, “no que couber”, isto é, em matérias de “*interesse local*”, no caso vertente a “*educação*” (*matéria a que se refere o art. 24 da CF*), adaptando a legislação federal ou estadual às peculiaridades do Município, preenchendo as eventuais lacunas, mas sempre respeitando os contornos da lei editada por aqueles entes políticos (União, Estado Federado), *sem contraditar a legislação que pretende suplementar*.

O Estado de São Paulo, no exercício de sua competência legislativa conferida pelo art. 24 da CF, inc. IX, editou a Lei nº 10.312, de 12 de maio de 1999, que “Institui Programa Interdisciplinar e de Participação Comunitária para Prevenção e Combate à Violência nas escolas da rede pública de ensino e dá outras providências”, *priorizando* a implantação do Programa instituído nas “escolas que apresentem maiores índices de violência” (Art. 1º).

Conforme estatui o art. 2º da referida Lei, são *objetivos* do *Programa Interdisciplinar e de Participação Comunitária para Prevenção e Combate à Violência nas Escolas da rede pública de ensino do Estado de São Paulo*:

“Art. 1º (...)

Art. 2º: (...)

I – formar Grupos de Trabalho vinculados aos Conselhos de Escola para atuar na prevenção da violência nas escolas, analisar suas causas e apontar possíveis soluções;

II – desenvolver ações educativas e de valorização da vida, dirigidas às crianças, aos adolescentes e à comunidade;

III – implementar ações voltadas ao combate à violência na escola, com vistas a garantir o exercício pleno da cidadania e o reconhecimento dos direitos humanos;

IV – desenvolver ações que fortaleçam o vínculo entre a comunidade e a escola;

VI – garantir a formação de todos os integrantes do Grupo de Trabalho, aí incluídos o corpo docente e os servidores operacionais da rede de ensino, bem como dos membros da comunidade, preparando-os para a prevenção da violência na escola.

Parágrafo único. Os Grupos de Trabalho tratados no inciso I deste artigo, serão abertos e formados por professores, funcionários, especialistas da área de educação, pais, alunos e representantes da comunidade ligada a cada escola”.

Ora, em face da existência da legislação estadual que rege a matéria acerca da prevenção e combate da violência nas escolas públicas, não poderia o Município, à guisa de exercer a competência legislativa *suplementar*, introduzir procedimentos administrativos objetivando a punição de alunos no sistema de ensino municipal, em casos da prática de violências físicas ou morais no âmbito escolar, em total contrariedade à Lei Estadual nº 10.312, de 1999, sob pena de ferir a repartição constitucional de competências.

A respeito da competência legislativa suplementar, ensina ALEXANDRE DE MORAES o seguinte:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (*Direito Constitucional*”, 24ª ed., Ed. Atlas, 2009, p. 314).

Para JOSÉ AFONSO DA SILVA, a *competência suplementar* significa “o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 26ª. ed., Malheiros, 2006, pg.481.)

GILMAR FERREIRA MENDES, ao comentar o exercício da competência suplementar pelos Municípios, explicita que “Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta” (*Curso de Direito Constitucional, 5ª. ed., Ed. Saraiva, 2010*).

No exercício da *competência suplementar* não é dado ao Município, como entidade política, o poder de inovar, contrariando a legislação existente a respeito da matéria que pretende suplementar, sob a justificativa de legislar no *interesse local*, quando na verdade o Município, no caso, está adstrito ao comando estabelecido na lei estadual de regência.

A lei municipal não pode desbordar do conteúdo da lei estadual que pretende suplementar, a não ser completar vazios normativos ou lacunas, no interesse local, sob pena de incorrer no vício de inconstitucionalidade, malferindo a repartição constitucional de competências fixada pela Carta Magna, em proveito dos Estados Federados, nos termos do art. 25, § 1º, da CF.

Posto isto, opina-se pela inconstitucionalidade do projeto.

É o parecer.

Sorocaba, 18 de outubro de 2010.

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica