



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG

PROTOCOLO 2662/2018

DATA DE ENTRADA 20/Mar/2018

PROJETO DE LEI nº 7.737 de 2018

EMENTA: Dispõe sobre a política "antibullying" nas instituições de ensino no município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um parecer jurídico apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis com o fito de analisar a proposição, de autoria do nobre Vereador Daniel Lula Finizola, que dispõe sobre a política "antibullying" nas instituições de ensino no município de Caruaru.

O parecer tem o fito de orientar sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como o seu enquadramento nas regras e técnicas da confecção legislativa. Sendo necessário, sob orientação Constitucional, informar que normas gerais sobre educação, cultura e ensino são de competência concorrente dos Estados e da União.

O proponente justifica o referido projeto de lei sob a égide de reduzir a prática de violência dentro e fora das instituições de ensino, promovendo a cidadania, a capacidade empática e o respeito aos demais. Além disto, busca capacitar os docentes e as equipes pedagógicas para lidar com o tema, bem como orientar as vítimas e seus familiares, oferecendo-lhes os necessários apoios técnico e psicológico, de modo a garantir a recuperação da autoestima das vítimas e a minimização dos eventuais prejuízos em seu desenvolvimento pessoal e escolar, tudo amparado em fundamentos Constitucionais, legais e regimentais da Casa do Povo.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.
Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-seem manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, desde que a critério dos referidos Presidentes.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica **é estritamente jurídica e opinativa** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. FUNDAMENTAÇÃO E CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

A atuação legislativa do Vereador é balizada por diversos critérios e estes recebem a denominação de competência. A competência está expressamente determinada nos artigos 22, 23, 24 e 30, todos da Constituição Federal/1988.

In caso, é patente que o edil busca atuar sobre o tema educação, determinando uma política antibullying que deve ser implementada nas escolas públicas e privadas de Caruaru-PE, observe-se:

Art. 1º. As **instituições de ensino públicas ou privadas**, com ou sem fins lucrativos, no município de Caruaru, **ficam condicionadas à política "antibullying"**, nos termos desta Lei.

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, **considera-se "bullying"** qualquer prática de violência física ou psicológica, intencional e repetitiva, entre pares, que ocorra sem motivação evidente, praticada por um indivíduo ou grupo de indivíduos, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidar, agredir fisicamente, isolar, humilhar, ou ambos, causando dano emocional e/ou físico à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas.

O bullying é um problema social, associado a diversos traumas na infância e adolescência, sendo um fator robusto na questão da evasão escolar. Diante disto, é normal que um tema tão sério venha a ser combatido, via legal, tudo com o intuito de tornar a escola um ambiente menos hostil para todos os discentes.

Indubitável a preocupação e a boa-fé do edil em propor relevante proposição, muito embora, segundo restará demonstrado, já exista legislação estadual e municipal sobre o tema. De fato, a educação (termos gerais) é matéria de competência concorrente dos Estados, DF e União, segundo preceitos expressos no art. 24, inciso IX, da CF/88.



Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

(...)

IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Em recente publicação, o Governo Federal apresentou emenda a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, acrescentando o seguinte dispositivo:

Art. 1º O **caput** do art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos IX e X:

“Art. 12.

.....

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;

X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas.”

(NR)

Pelo exposto, os entes maiores são os competentes para editarem normas sobre educação, cabendo ao município o dever de legislar de forma suplementar em prol do interesse local, tudo com fulcro no art. 30, inciso I, da CF/88.

O interesse local é uma excepcionalidade a regra geral de competência trazida pela Constituição. O interesse local se verifica na minúcia que exige determinada matéria para que seja efetivada em uma realidade local, e isto se dá quando as normas gerais editadas não realizam o anseio da população e nem pacificam o tema, cabendo, neste caso, a atuação do parlamentar em especializar a lei geral e torná-la eficaz.

E esta especialização, que tornaria a proposição uma exceção a regra geral, não foi devidamente atendida. Como restará demonstrado, o Estado de Pernambuco possui sua política de combate ao bullying, sendo passível de regulamentação, e o próprio Município de Caruaru-PE também lançou normas sobre o tema.

Há norma estadual, Lei nº 13.995/09, que dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate ao bullying escolar no projeto pedagógico elaborado pelas escolas públicas e privadas de educação básica do Estado de Pernambuco, e dá outras providências, que normatiza: a área de atuação, o que vem a ser considerado o bullying (cabendo um decreto regulamentar por ser norma em branco) e os objetivos de uma campanha antibullying, observe-se o quadro comparativo:

Lei Estadual 13.995/09	Projeto de Lei 7.737/18
Dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate ao bullying escolar no projeto pedagógico elaborado pelas escolas públicas e privadas de educação básica do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.	"Dispõe sobre a política "antibullying" nas instituições de ensino no município de Caruaru".
Art. 1º As <u>escolas públicas e privadas da educação básica do Estado de Pernambuco</u> deverão incluir em seu projeto pedagógico, medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate ao <i>bullying escolar</i> . Parágrafo único. A Educação Básica é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.	Art. 1º. As instituições de ensino públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, no município de Caruaru, ficam condicionadas à política "antibullying", nos termos desta Lei.
Art. 2º <u>Entende-se por bullying</u> a prática de atos de violência física ou psicológica, de modo intencional e repetitivo, exercida por indivíduo ou grupos de indivíduos, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de constranger, intimidar, agredir, causar dor, angústia ou humilhação à vítima. Parágrafo único. <u>São exemplos de bullying</u> : promover e acarretar a exclusão social; subtrair coisa alheia para humilhar; perseguir; discriminar; amedrontar; destroçar pertences; instigar atos violentos, inclusive utilizando-se de meios tecnológicos e ambientes virtuais.	Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, <u>considera-se "bullying"</u> qualquer prática de violência física ou psicológica, intencional e repetitiva, entre pares, que ocorra sem motivação evidente, praticada por um indivíduo ou grupo de indivíduos, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidar, agredir fisicamente, isolar, humilhar, ou ambos, causando dano emocional e/ou físico à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas. § 1º. <u>Constituem práticas de "bullying"</u> , sempre que repetidas: Obs. aqui o PL trata os casos de bullying.
Art. 3º <u>Constituem objetivos</u> a serem atingidos:	Art. 3º. No âmbito de cada instituição a que se refere esta Lei, a política "antibullying" <u>tem como objetivos</u> :

Assim, da ementa ao artigo 3º ambos os projetos possuem estrutura normativa idêntica, variando nos incisos a utilização de normas abrangentes ou específicas. Tal fato demonstra que o Estado utilizou do ser dever de legislar concorrentemente sobre o tema, sendo necessária a regulamentação da presente lei.

Deste modo, os termos trazidos pelo PL nº 7.737/18 estão devidamente abarcados pela legislação estadual supramencionada. Até as possíveis situações que caracterizam o bullying, que o projeto prevê, restaram pela norma estadual a serem determinados por Decreto, como forma de não engessar os tipos de abuso.

Ato contínuo, também existe a Lei Municipal de nº 5.487/14, muito embora de iniciativa duvidosa, acabou por conferir os procedimentos escolares a serem seguidos em caso da constatação de situações de abuso, vide o que diz a ementa: Obriga as instituições de ensino no âmbito do município de Caruaru, da rede pública e privada a notificarem compulsoriamente a Secretaria de Educação do Município dos casos de bullying.

Lei Municipal 5.487/14	Projeto de Lei 7.737/18
Obriga as instituições de ensino no âmbito do município de Caruaru, da rede pública e privada a notificarem compulsoriamente a Secretaria de Educação do Município dos casos de bullying.	"Dispõe sobre a política "antibullying" nas instituições de ensino no município de Caruaru".
Art. 1º <u>As ocorrências de bullying devem ser registradas pelas escolas</u> , com data, hora, tipo de agressividade, indicação do nome e dados do agressor e agredido e as providências adotadas.	Art. 4º. <u>As ocorrências de "bullying" devem ser registradas pela escola</u> , em livro ata próprio para esse fim, com data, hora, tipo de agressividade, indicação do nome do agressor e agredido e as providências tomadas.
Art. 3º A Secretaria Municipal de Educação deverá <u>realizar</u> seminários, palestras, debates e orientação aos pais, alunos e professores, visando identificar, prevenir e combater a prática de bullying.	Art. 5º. Para fins de incentivo à política "antibullying", o Município pode contar com o apoio da sociedade civil e especialistas, <u>realizando</u> : I - seminários, palestras, debates; II - orientação aos pais, alunos e professores utilizando-se de cartilhas e material informativo em geral; III - usar evidências científicas disponíveis na literatura especializada e nas experiências exitosas desenvolvidas em outros locais, nacional ou internacionalmente.

As demais normas do projeto de lei não foram reproduzidas por tratarem-se apenas de parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Como demonstrado, a lei municipal prevê um passo-a-passo para atuação da Secretaria de Educação em casos de bullying. Assim como na lei estadual, os termos trazidos pelo projeto 7.737/18 já se encontram normatizados, neste caso, principalmente os artigos que tratam dos procedimentos e das ações que visem evitar a prática do bullying.

Conforme se vislumbra, constitucionalmente não há espaço para o legislador municipal atuar na situação. A competente disciplina restou devidamente atendida, sendo desnecessária outra lei municipal debatendo o tema que já foi normatizado por leis estaduais e municipais, sendo certo que o projeto de lei não pode carregar o termo "política municipal" quando esta se encontra já devidamente atendida.

A Legislação Estadual, como demonstrado, já aborda o tema como norma geral e regulamenta o assunto, deixando até pouca margem para o legislador local. Devendo, in caso, o Poder Executivo demonstrar como estão as ações relacionadas com a respectiva área e a adequação a legislação em apreço.

Assim, o PL não consegue apresentar uma política municipal que suplemente a dita legislação em prol do interesse local. O que convém sugerir a rejeição do projeto de lei ante o fato de não inovar no sistema e, com isto, torna-se totalmente ineficaz, nos termos do art. 7 da Lei Complementar Nacional 95/98, nos seguintes termos:



Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os **seguintes princípios**:

(...)

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**

A sugestão legislativa indicada é que, com fulcro no art. 123, inciso IV, do Regimento Interno, que seja providenciado um requerimento para que o Poder Executivo proceda com as providências administrativas para o cumprimento da legislação em espeque.

Assim, tendo sido submetida à proposição ao parecer jurídico desta Casa de Leis, em atendimento ao art. 44 da Lei Orgânica do Município, como também do art. 91 do Regimento Interno da Câmara Municipal, o parecer é no sentido de que o Projeto de Lei 7.737/18, deve ser rejeitado, por padecer de vício de formalidade.

4. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.737/2018, por INCONSTITUCIONALIDADE, visto já existir lei, como também por não inovar no ordenamento e não demonstra o interesse local do município.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru-PE, 16 de maio de 2018.

Anderson Melo [assinatura digital]
OAB/PE 33.933