



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO DANIEL DONIZET - GAB. 15



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2021**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI n. 1.488, de 2017, que "Institui o Sistema Integrado sobre Violência nas Escolas das redes pública e privada de ensino, e dá outras providências."**

**Autor: DEPUTADO DELMASSO**

**Relator: DEPUTADO DANIEL DONIZET**

## **I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei n. 1.488/2017, de autoria do Deputado Delmasso, que tem como objetivo instituir um *Sistema Integrado de Violência nas Escolas das redes pública e privada do Distrito Federal*. O art. 1º da proposição estabelece que *"Fica instituído o Sistema Integrado de Violência nas Escolas das redes pública e privada de ensino com o 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 relacionados à violência; (iii) intensificar ações sociais nas escolas com ocorrências relacionadas à violência; (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) colaborar com a melhoria e a qualidade dos serviços educacionais prestados nas redes pública e privada de ensino, proporcionando um ambiente adequado ao aprendizado e desenvolvimento do educando; (vii) otimizar, economizar e adequar recursos públicos; (viii) valorizar o corpo docente das escolas e (ix) fortalecer a humanização e acolhimento do corpo discente."*

O parágrafo único do art. 1º define como conduta ou ato de violência o fato *"que provoque constrangimento físico ou moral, por meio de ameaça, coação ou força física que resulte em atentado à integridade de alunos, professores, dirigentes e agentes públicos que atuam nas escolas, bem como qualquer ação que resulte em dano ao patrimônio público ou social."*

O art. 2º consigna que o Sistema deverá identificar as unidades escolares onde ocorrem atos de violência, suas principais causas, perfil dos agressores e vítimas, local dos fatos e outros fatores considerados relevantes para análise da situação. Segundo o art. 3º, os dados coletados pelo Sistema serão reunidos, tabulados, sistematizados e analisados para elaboração de relatórios, a fim de orientar ou subsidiar ações sociais, políticas públicas de prevenção, estudos e pesquisas para reduzir ou erradicar a violência nas escolas.

O art. 4º estabelece a obrigatoriedade de as escolas públicas e privadas notificarem, por meio de termo de ocorrência específico, qualquer conduta ou ato de violência. Seu parágrafo único

define termo de ocorrência como *o registro informativo destinado a caracterizar o fato relacionado à conduta ou ato de violência ocorrido no ambiente escolar.*

Segundo o art. 5º, poderão ser adotadas, dentre outras, as seguintes medidas no combate à violência: *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 de 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 as escolas e a comunidade e (iv) qualificação e capacitação do corpo docente e agentes públicos que atuam nas redes pública e privada de ensino.*

Ainda em relação ao art. 5º, o § 1º consigna que o termo de ocorrência deverá ser preenchido e encaminhado ao órgão da administração pública competente, nos termos de decreto regulamentador. O § 2º enumera os que podem ser declarantes: dirigentes, professores, funcionários, pais ou responsáveis, ou qualquer cidadão, desde que identificado, que tenha ciência ou presenciado ato de violência, ocorrido no interior da unidade escolar. O § 3º determina que, para proteção dos declarantes, a Administração Pública, se solicitada, deverá manter sigilo junto aos órgãos competentes.

O art. 6º define que o Poder Executivo deverá regulamentar e estabelecer critérios para implementação e cumprimento da norma, já que a proposição aborda o mínimo de especificações e funcionalidades da Política.

Os arts. 7º e 8º tratam, respectivamente, das cláusulas de vigência e de revogação genérica.

Na Justificação, o Autor afirma que a lei visa criar mecanismos para o enfrentamento à violência, que é crescente, afeta o Brasil e o Distrito Federal, bem como atinge crianças e adolescentes na escola, ambiente de formação e aprendizado.

Acrescenta que, segundo pesquisas, têm aumentado os casos de agressões físicas, ameaças de morte e porte de armas envolvendo estudantes e pessoas desocupadas que têm acesso à área escolar.

Ressalta que a defesa da paz na educação é fundamental, uma vez que se estende para a convivência em sociedade. Lembra que a escola deve ser o ambiente destinado exclusivamente ao aprimoramento moral dos alunos. Frisa que a comunidade escolar anseia pela proteção de alunos e professores. Daí a necessidade da lei proposta para o mapeamento e o monitoramento de condutas e atos de violência ocorridos no ambiente escolar com vistas à promoção de ações para redução ou erradicação deste grave problema social.

Conforme informações do Sistema Legis, o PL nº 1.488/2017 foi autuado no dia 15 de março de 2017. Inicialmente, foi devolvido ao Gabinete do Autor para manifestação acerca da existência de legislação pertinente à matéria, qual seja, a Lei distrital no 5.521, de 2015. Em resposta à Secretaria Legislativa, argumentou-se que os objetivos pretendidos pela Proposição abrangiam o assunto de forma mais complexa e diferenciada que a matéria tratada pela legislação existente, razão pela qual solicitou o início de sua tramitação nas Comissões competentes. Ato contínuo, o PL foi distribuído à Comissão de Segurança (RICL, art. 69-A, I, "a" e "b"), para análise de mérito, e à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças — CEOF (RICLDF, art. 64, II, "a") e à Comissão de Constituição e Justiça — CCJ (RICLDF, art. 63, I), para exame de admissibilidade.

Sustada regimentalmente a tramitação ao final da legislatura anterior, a Proposição voltou a tramitar por determinação da Portaria—GMD nº 8, publicada em 13 de fevereiro de 2019. Na atual legislatura, recebeu parecer favorável da CSEG. Em seguida, a partir de requerimento apresentado pelo relator da CEOF, o PL foi redistribuído à Comissão de Educação, Saúde e Cultura — CESC (RICL, art. 69, I, "b"). No âmbito da CESC, o projeto recebeu parecer pela rejeição, aprovado na 2ª reunião extraordinária, de 2 de março de 2021. Já no âmbito na CEOF, a matéria recebeu parecer pela admissibilidade, proferido na 2ª reunião extraordinária remota, de 23 de março de 2021.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

Quanto à constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 1.488/2017, verifica-se que a proposição não atende ao disposto no inciso IV do § 1º do art. 71 e no inciso X do art. 100, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, que atribuem exclusivamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de proposições que tratem de *criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública*:

**Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

[\[1\]](#)

(...)

*§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:*

(...)

*IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)*[\[2\]](#)

(...)

**Art. 100.** *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

(...)

*X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;*

(...)

Assim, embora louváveis as intenções do Projeto de Lei em análise, há óbice intransponível para sua admissão nesta Comissão de Constituição e Justiça. Isso porque, ao instituir um Sistema Integrado sobre Violência nas escolas da rede pública de ensino, o projeto acaba por se imiscuir nas atribuições de órgãos do Poder Executivo, sobretudo naqueles subordinados à Secretaria de Educação do DF.

Nesse contexto, fixando-se como parâmetro as normas da Constituição Federal, o e. STF já teve a oportunidade de se manifestar reiteradas vezes acerca de (in)constitucionalidade de leis estaduais de iniciativa parlamentar que, apesar da nobre intenção dos legisladores, violavam o art. 61, § 1º, II, e, da CF/88[\[4\]](#). Senão vejamos:

*Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.)*

*Compete privativamente ao Poder Executivo (CF, alínea e do inciso II do § 1º do artigo 61) a iniciativa de projeto de lei que confere atribuição a órgãos subordinados ao Governador do Estado. Inconstitucionalidade formal de lei de origem parlamentar que disponha sobre essa matéria. (ADI 2443-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, P.*

07/06/2001, DJ 29/08/2003).

Ressalta-se, pois, que as políticas públicas decorrentes do Projeto de Lei nº 1.488/2017 apenas poderiam ser validamente transformadas em lei, se fossem objeto de proposta legislativa iniciada pelo Governador do Distrito Federal, conforme os citados arts. 71, § 1º, IV e 100, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Ademais, é importante destacar que as regras de iniciativa privativa constituem aspecto intrínseco ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, corolário de um sistema político democrático e moderno. Nesse sentido, a Lei Orgânica do Distrito Federal determina, em seu art. 53, o que se segue, *in verbis*:

**Art. 53.** *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

*§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.*

*§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.*

Para além das considerações acerca da inconstitucionalidade formal do PL nº 1.488/2017, ressalta-se que a normatização proposta já se encontra suficientemente positivada em outras leis, sobretudo na Lei distrital nº 5.521, de 2015, na Lei Federal nº 8.069, de 1990, bem como na Lei Federal nº 9.394, de 1996<sup>[4]</sup>. **Destarte, verifica-se que a proposição em exame também carece de juridicidade**, uma vez que não cria direito novo, nos termos do art. 8º, da Lei Complementar nº 13, de 1996<sup>[5]</sup> e em harmonia com a didática lição de Miguel Reale:

*Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas.* <sup>[6]</sup>

Por esses motivos, com fundamento nos arts. 53; 71, § 1º, IV; 100, X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, e no inciso II do art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela **INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei n. 1.488/2017.

Sala das Comissões, em

**DEPUTADA JAQUELINE SILVA**  
**Presidente**

**DEPUTADO DANIEL DONIZET**  
**Relator**

---

[1] Texto original: Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de

*Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*

[2] A Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005, substituiu a expressão “Secretarias de Governo do Distrito Federal” por “Secretarias de Estado do Distrito Federal”.

[3] **Art. 61.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição:*

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

[4] *Vide Parecer da Comissão de Educação, Saúde e Cultura, aprovado na 2ª Reunião Extraordinária Remota, em 11 de março de 2021. Rel. Dep. Prof. Reginaldo Veras. p. 6-9. <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/carregaTexto-9733!TextoParecer!carregarParecer.action>. Acesso em 29/04/2021, às 15h:35.*

[5] **Art. 8º** *A iniciativa é a proposta de criação de direito novo, e com ela se inicia o processo legislativo.*

[6] REALE, Miguel, *Lições Preliminares de Direito*. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.16



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL XAVIER DONIZET - Matr. 00144, Deputado(a) Distrital**, em 10/06/2021, às 15:12, 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](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
Código Verificador: **0445592** Código CRC: **89082741**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 15 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8152  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.danieldonizet@cl.df.gov.br](mailto:dep.danieldonizet@cl.df.gov.br)