



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PL 479/2015

PARECER Nº 2 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 479, de 2015, que *cria câmaras restaurativas nas instituições de ensino do Distrito Federal e dá outras providências.*

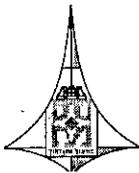
Autor: DEPUTADO CRISTIANO ARAÚJO

**Relator: DEPUTADO PROF. ISRAEL
BATISTA**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 479/2015 cria *câmaras restaurativas* nas instituições de ensino público e privado de nível fundamental e médio do Distrito Federal, com finalidade de promover o encontro voluntário entre pessoas envolvidas em situação de violência ou conflito, seus familiares e a comunidade de referência, visando à resolução pacífica de conflitos relacionados com a atividade escolar.

De acordo com o Projeto, as câmaras restaurativas devem atuar com neutralidade e imparcialidade e assegurar a confidencialidade das informações prestadas na condução do encontro restaurativo, sendo suas atribuições: (I) incentivar a participação voluntária; (II) acolher, orientar e preparar as partes para o encontro restaurativo; (III) facilitar o diálogo; (IV) promover a abordagem multidisciplinar; (V)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



promover intervenções de caráter preventivo; (VI) comunicar às autoridades a ocorrência de crimes ou atos infracionais; (VII) redigir o termo de acordo ou atestar sua inviabilidade; (VIII) zelar pelo respeito à dignidade humana; (IX) acompanhar e facilitar o cumprimento dos acordos; (X) manter registro dos casos, observado o sigilo; (XI) estabelecer cooperação com outras câmaras restaurativas; (XII) encaminhar participantes a serviços de atendimento social, médico, psicológico ou jurídico; (XIII) divulgar as câmaras restaurativas como espaço alternativo de solução pacífica de conflitos e de construção de uma cultura de paz.

As câmaras restaurativas devem ser compostas, no mínimo, por um representante do corpo docente, um representante do corpo discente, um representante dos demais profissionais de educação e um representante de familiares de alunos. As horas trabalhadas pelos profissionais da educação devem ser computadas para fins de cumprimento da carga horária.

O Projeto de Lei foi aprovado, sem emendas, na Comissão de Educação, Saúde e Cultura.

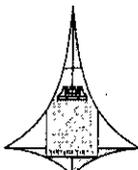
Na justificação, o Autor apresenta dados sobre a violência escolar e argumenta que a mediação consiste em um modelo eficiente de resolução de conflitos, que envolve a comunidade, minimiza as consequências dos atos praticados e previne a reincidência, fundamentado em uma lógica distinta da punitiva e da retributiva.

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

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.

Nesse contexto, verifica-se inconstitucionalidade formal no Projeto de Lei nº 479/2015, uma vez que a proposição dispõe sobre a criação de órgão e sobre atribuições da Secretaria de Estado do Educação do Distrito Federal. O inciso IV do § 1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que tenha como objeto o conteúdo do PL 479/2015: K.D.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



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

(...)

Com relação às instituições de ensino de nível fundamental e médio de natureza privada, deve-se esclarecer que a atividade dessas instituições é regulada e autorizada pelo Poder Público. Observa-se, também, que a Constituição Federal fixa competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência* (art. 23, V - CF), e competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre *educação, cultura, ensino e desporto* (art. 24, IX - CF). Em seu art. 211, a CF insculpe o caráter republicano da educação brasileira, *verbis*:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

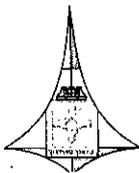
Sob o aspecto da constitucionalidade material e da legalidade, há normativo delineado pela Carta Magna quanto à edição de leis locais, referentes ao currículo escolar, como destaca o art. 210, *ipsis litteris*:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

Trata-se de configuração axiológica da educação nacional. A Constituição Federal estabelece a necessidade de *conteúdos mínimos* para assegurar uma *formação*

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".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



básica comum, de forma a garantir a unidade do país como nação, respeitadas, porém, as características multiculturais do país.

No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/1996 - com suas atualizações -, dispõe sobre currículo, fiel ao espírito descentralizador do mandamento constitucional. Assim dispõe, *in totum*:

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 1º Os currículos a que se refere o "caput" devem abranger, obrigatoriamente, o ensino da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

O art. 9º da LDB determina que a União, em colaboração com Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão competências e diretrizes norteadoras dos currículos e seus conteúdos mínimos (inciso IV). Institui o Conselho Nacional de Educação - CNE, com função normativa e de supervisão (§ 1º), com os desdobramentos nos Estados, DF e municípios.

Esse Conselho, por meio da Câmara de Educação Básica - CEB, tem como incumbência deliberar sobre diretrizes programáticas curriculares propostas pelo Ministério da Educação. Referidas diretrizes, editadas mediante pareceres e resoluções são normas vinculantes seguidas em todos os segmentos do sistema de ensino.

No Distrito Federal, as competências normativas são exercidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal – CE/DF, instituído pela Lei distrital nº 2.383/1999, com a responsabilidade de definir normas e diretrizes para o Sistema de Ensino local.

Fiel ao espírito democrático e de autonomia das unidades federadas, a LDB outorgou competência aos Conselhos de Educação, estendendo às escolas autonomia para definirem conteúdos diversificados do currículo escolar, em suas *propostas pedagógicas*, conforme estabelece o art. 12 da LDB:

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

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



A respeito de diretrizes sobre programação curricular, o CNE assim se pronunciou, por exemplo, em parecer específico, destacando os agentes legitimados para definição das especificidades:

A LDB trata de uma base comum nacional na composição dos currículos do ensino fundamental e do ensino médio. Caberá à Câmara de Educação Básica – CEB, do Conselho Nacional de Educação deliberar sobre diretrizes curriculares a partir de propostas oferecidas pelo Ministério da Educação, nelas definidas, é claro, essa base comum nacional, a ser complementada com uma parte diversificada, capaz de atender às condições culturais, sociais e econômicas de natureza regional. Essa diversificação haverá de ser feita pelos órgãos normativos dos sistemas e, principalmente, pelas próprias instituições de ensino, à luz das características, do interesse e da demanda em cada uma.

Quanto à atuação do Poder Legislativo nesse campo, o Parecer CNE/CEB nº 22/2003 enuncia, textualmente:

Conforme foi tratado nos Pareceres CNE/CEB 30/2000, 06/2000 e 24/2002, o Poder Legislativo não integra o Sistema de Ensino brasileiro, cabendo unicamente a este último, seja Federal, Estadual ou Municipal, competência para legislar sobre currículo, com iniciativa do Poder competente.

Deve-se, portanto, observar esse entendimento no Distrito Federal. Trata-se de tarefa a ser equacionada pelos sujeitos investidos da competência constitucional, autoridade e capacitação técnica para o mister: os integrantes do Sistema de Ensino Distrital. Enfatiza-se, pois, que não compete à Câmara Legislativa a imposição de item de proposta pedagógica – como criação de câmaras restaurativas - para escolas públicas ou privadas.

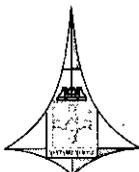
Em vista de vício de iniciativa, verifica-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 479/2015 viola, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, o art. 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal:

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.

Esse tipo de inconstitucionalidade vulnera, por consequência, o princípio constitucional da reserva de administração. O Ministro Celso de Mello, no julgamento



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



da ADI 776 MC, expõe, com relação ao tema, o posicionamento doutrinário e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Em face do exposto, a despeito de se tratar de assunto local e da relevância da matéria tratada na proposição, a iniciativa não tem condições de prosperar por invadir competência privativa do Governador do Distrito Federal.

Verifica-se, portanto, que o Projeto de Lei em análise apresenta inconstitucionalidade formal por ofender preceitos que regem o processo legislativo constitucional.

Por esses motivos, com fundamento nos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 479/2015.

Sala das Comissões, em

Deputado PROF. REGINALDO VERAS

Presidente


Deputado PROF. ISRAEL BATISTA

Relator