



JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI 70 /2023

Dados do Placon (Plataforma CONVIVA SP) mostram um aumento de 48% de ocorrências de violência em escolas no estado no ano de 2022. Os dados ainda revelam¹ que nos dois primeiros meses de aula deste ano, foram registrados 4.021 casos de agressões físicas nas unidades de escolas estaduais. Houve um aumento de 48,5% a mais que no mesmo período de 2019, último ano em que os alunos e alunas frequentaram as aulas presenciais todos os dias. Segundo a pesquisa, em média são 108 ocorrências apenas para aquelas que se amoldam à agressão física a cada dia letivo nas quase 5.000 escolas da rede de ensino paulista. Houve ainda aumento de 225% nas ocorrências de ação violenta provocadas por grupos ou gangues nas escolas. Até o último dia 24, foram 221 registros do tipo neste ano, contra 68 no mesmo período de 2019. Também houve crescimento de 52% de ocorrências de ameaça e de 77% de casos de bullying nas escolas estaduais em relação a 2019.

Em termos de desordem e violência no ambiente escolar das escolas públicas e privadas no município de São Paulo, 36% dos adolescentes percebem altos níveis de desordem e violência no ambiente escolar; proporções maiores foram encontradas entre meninas (39%) e entre adolescentes de escolas públicas (41%). 31% percebem que o nível de violência entre alunos é alto; proporções maiores foram encontradas entre as meninas (36%) e alunos de escolas públicas (34,2%). Violência envolvendo professores na escola foi referida por 53,8% dos alunos; entre as meninas a proporção foi de 56,6% e entre alunos de escolas públicas foi de 58,8%.

¹ PALHARES, Isabela. Casos de violência e ameaças aumentam 48% em escolas de São Paulo. Disponível: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/04/casos-de-violencia-e-ameacas-aumentam-48-em-escolas-de-sao-paulo.shtml>



A Comissão de Proteção também responde aos desafios colocados quanto à prevenção aos homicídios na adolescência. O Relatório Vidas Protegidas: Por um estado mais seguro para nossos meninos e meninas publicado recentemente pelo Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência, em maio de 2022 traz que uma de suas recomendações políticas educacionais, que implementem programas e projetos de prevenção às violências nas escolas², a qual esta iniciativa vem responder.

Ademais, é sabido que ações e políticas de prevenção e enfrentamento à violência são ainda mais significativas em um contexto pós-pandêmico. O próprio Conselho Estadual de Educação, na deliberação 195/2021, que tratou das normas para a retomada das atividades presenciais e remotas para o ano letivo de 2021, apontou que, com o fechamento das escolas, uma série de impactos negativos na vida das crianças foram identificados. Dentre eles a redução na identificação de violências domésticas e a diminuição da procura pelo atendimento aos serviços de proteção, destacando que (...) *a escola é, via de regra, o local em que os sinais de violência contra as crianças e os adolescentes são visibilizados, na pandemia os eventos de agressão e de abusos podem ter aumentado* (p.17).³

Considerando-se os pontos apresentados, essa lei possibilitará que o Município promova a discussão das diferentes formas de violência nas escolas, visando políticas de prevenção e de como enfrentar casos desse tipo. Dessa maneira, contribuímos para que as escolas se constituam como espaços mais acolhedores para crianças e adolescentes.

Mogi das Cruzes e região, assim como o restante do Brasil tem enfrentado uma onda de violência nas escolas, colocando em risco à vida de crianças e profissionais de ensino, sendo que a solução não se encerrará com

² Vidas Protegidas: Por um estado mais seguro para nossos meninos e meninas. Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Unicef, p. 29, Junho de 2022. PUBLICAÇÕES | CPPHA (pelavidadeadolescentes.com.br)

³

<http://sieceesp.com.br/sieceesp2/uploads/legislacaoescolar/Delibera%C3%A7%C3%A3o/740998-19-Delib-195-21-Indic-205-21.pdf>



CÂMARA MUNICIPAL DE
MOGI DAS CRUZES

ESTADO DE SÃO PAULO



a presença militar nas escolas, mas com a implantação conjunta de políticas públicas e cuidados que envolvam saúde mental, educação e segurança.

No sentido do exposto, solicito o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente propositura.

Plenário Ver. Luiz Beraldo de Miranda, 11 de abril de 2023


Maria Luiza Fernandes
Vereadora – SD

**CONSIDERADO OBJETO DE DELIBERAÇÃO E
DESPATCHADO AS COMISSÕES DE**

Assessoria Jurídica
 Justiça e Redação
 Finanças e Orçamento

Luiz Beraldo de Miranda
Luiz Beraldo de Miranda
Sala das Sessões, em 11/04/2023

o Secretário



PROJETO DE LEI Nº 70/2023

Dispõe sobre a criação da Política Municipal de conscientização, prevenção e enfrentamento à violência e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente nas escolas do município de Mogi das Cruzes.

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES DECRETA:

Artigo 1º - Fica criada a Política Municipal de Conscientização, Prevenção e Enfrentamento à Violência e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente nas escolas públicas e privadas no âmbito do Município de Mogi das Cruzes.

Parágrafo Único - Compreende-se como violência contra criança e adolescente qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais, bem como a violência física, psicológica, sexual e institucional, nos termos do art. 5º da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, e art. 4º da Lei no 13.431, de 04 de abril de 2017.

Artigo 2º - São objetivos gerais da Política Municipal de Conscientização, Prevenção e Enfrentamento à Violência e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I- Concretizar os princípios da prioridade absoluta e proteção integral à criança e ao adolescente;

II- Capacitar a comunidade escolar para identificação, prevenção, atendimento e encaminhamento dos casos de violência contra criança e adolescente;



III- Promover um ambiente escolar seguro e a cultura de paz nas unidades escolares;

IV- Fortalecer as unidades escolares dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente;

V- Desenvolver, com a comunidade escolar, planos de prevenção que alcancem também as famílias e protocolos de atendimento e encaminhamento das diversas expressões de violência identificadas no ambiente escolar.

Artigo 3º - O Município deverá criar uma Comissão de Conscientização, Prevenção e Enfrentamento à Violência e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

I- Desenvolver, com a comunidade escolar, planos de prevenção às diversas expressões de violência identificadas no ambiente escolar, previstas nas Leis no 8.069, de 13 de julho de 1990, e no 13.431, de 4 de abril de 2017;

II- Promover a identificação, acolhida nos casos de revelação espontânea de violência, notificação e acompanhamento dos casos de violência contra criança e adolescente, adotando as medidas necessárias e cabíveis para sua proteção, seja no aspecto social, moral, física, cognitivo, educacional e financeiro, bem como realizar o encaminhamento às instituições e autoridades de proteção à infância e adolescência;

III- Desenvolver, com a comunidade escolar, protocolos de atendimento e encaminhamento às diversas expressões de violência identificadas no ambiente escolar, previstas nas Leis no 8.069, de 13 de julho de 1990, e no 13.431, de 4 de abril de 2017;

IV- Implementar, em conjunto com a comunidade escolar, um protocolo único de registro, sistematização e notificação dos casos atendidos que envolvam violência no ambiente escolar;

V- Promover a instrução das notificações às instituições e autoridades de proteção à infância e adolescência, fornecendo todos os dados necessários e participando da elaboração dos encaminhamentos, caso avalie cabível;



CÂMARA MUNICIPAL DE
MOGI DAS CRUZES

ESTADO DE SÃO PAULO



VI- Prestar as orientações necessárias para assistência psicossocial, promovendo o encaminhamento das crianças e adolescentes, e de seus respectivos pais ou responsáveis, para os centros de atenção;

VII- Acompanhar e avaliar a relação familiar da criança ou adolescente, com a finalidade de identificar sinais de riscos para o seu desenvolvimento e adotar as medidas necessárias para sua proteção;

VIII- Desenvolver um trabalho sistemático e regular, envolvendo toda comunidade escolar, visando implementar medidas de conscientização, sensibilização e formação sobre as diversas formas de violência contra a criança e o adolescente, com o objetivo de promover a sua proteção e os seus direitos;

Artigo 4º - Os protocolos de atendimento construídos pela deverão incluir:

I- Medidas de identificação de sinais de risco ao desenvolvimento da criança ou adolescente;

II- Notificação dos casos de violência contra criança e adolescente, sem prejuízo de outras providências legais de todos os casos de violência contra a criança e ao adolescente às instituições e autoridades de proteção, como o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, a Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Ministério Público do Estado do Estado de São Paulo e as Delegacias Especializadas, sem prejuízo de outras providências legais;

III- Mecanismos de orientação e encaminhamento para os serviços de saúde, assistência social, educacional e psicológico, visando a proteção e promoção do atendimento especializado à criança ou adolescente vítima;

IV- Acompanhamento psicossocial continuado e sistemático dos casos confirmados ou suspeitos de violência contra criança ou adolescente, bem como de seus pais ou responsáveis.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MOGI DAS CRUZES

ESTADO DE SÃO PAULO



Parágrafo único - A Comissão de Conscientização, Prevenção e Enfrentamento à Violência e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio da unidade escolar, será responsável pela guarda e manutenção, em sigilo, dos documentos e registros dos atendimentos.

Artigo 5º - A Comissão de Conscientização, Prevenção e Enfrentamento à Violência e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo, devendo conter pelo menos, os seguintes membros:

- I- um(a) profissional na área de psicologia infantil;
- II- um representante que trabalhe diretamente em unidade escolar;
- III- um articulador comunitário de escola.

Artigo 6º - O Poder Executivo, poderá promover a formação continuada dos profissionais da rede municipal de educação sobre os direitos das crianças e dos adolescentes e os instrumentos de prevenção à violência e de proteção da infância e juventude, incluindo transversalmente os temas nos respectivos currículos e materiais didáticos utilizados, visando a qualificação dos profissionais para concretização dos objetivos da Comissão.

Artigo 7º - As escolas, públicas e privadas, poderão realizar convênio com universidades públicas, organizações da sociedade civil e órgãos de proteção da infância e adolescência que debatam e/ou trabalhem com a prevenção e o enfrentamento da violência contra criança e adolescente.

Artigo 8º - As escolas poderão estabelecer um conselho permanente de acompanhamento, orientação e partilha sobre as ações de enfrentamento à violência contra criança e adolescente na comunidade escolar.

Parágrafo Único - O conselho permanente poderá promover atividade anual com a presença dos responsáveis dos estudantes e dos órgãos de proteção da infância e juventude para apresentação dos resultados e desafios.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MOGI DAS CRUZES

ESTADO DE SÃO PAULO



Artigo 9º - As despesas decorrentes desta lei correrão por dotação orçamentária própria, suplementada se necessário.

Artigo 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Ver. Luiz Beraldo de Miranda, 11 de abril de 2023


Maria Luiza Fernandes
Vereadora – SD



COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Ref. Projeto de Lei nº 70/23

Autoria: Ver. Maria Luiza Fernandes

Assunto: Dispõe sobre a criação da Política Municipal de conscientização, prevenção e enfrentamento à violência e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente nas escolas do município de Mogi das Cruzes.

À Procuradoria Jurídica,

Nos termos do §1º, inciso I, do artigo 38 da Resolução nº 05/2001 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Mogi das Cruzes), com redação dada pela Resolução nº 34, de 11 de julho de 2019, exarar parecer no prazo de 5 (cinco) dias úteis, com relação às questões jurídicas apresentadas na propositura legislativa.

C.P.J.R., em 20 de abril de 2023.

FERNANDA MORENO
Presidente da Comissão de Justiça e Redação



Projeto de Lei n.º 70/2023

Parecer n.º 49/2023

De autoria da Vereadora **MARIA LUIZA FERNANDES**, o Projeto de Lei **“Dispõe sobre a criação da Política Municipal de conscientização, prevenção e enfrentamento à violência e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente nas escolas do município de Mogi das Cruzes.”**

Instrui a matéria a respectiva Justificativa (ff. 01/03), pela qual a Edil expõe os motivos que nortearam a iniciativa legislativa. O projeto de lei vem distribuído em 10 artigos (ff. 04/08).

É o relatório.

O projeto de lei em questão institui Política municipal que visa ao enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, bem como ampliar a divulgação de seus direitos em escolas públicas e privadas do Município.

No tocante à iniciativa legislativa conferida ao Município, não há reserva constitucional a outro ente federativo (União ou Estado), sendo cabível ao Município a iniciativa legislativa nas hipóteses de interesse local e suplementação de leis federais e estaduais sobre o tema. Sob este prisma, conclui-se que o **Município** possui competência legislativa.

Questão mais sensível se coloca, contudo, no que diz respeito à iniciativa legislativa parlamentar. Esta Procuradoria entende, na esteira de posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que matérias de iniciativa exclusiva do



Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva (leading case ARE 878911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.10.2016).

A Lei Orgânica do município de Mogi das Cruzes dispõe em seu artigo 80, § 1º, incisos IV e V, a competência privativa do Prefeito para “organização administrativa do Poder Executivo e servidores municipais” e “criação, estruturação e atribuição dos órgãos da administração pública municipal”. Tem sido atribuição do intérprete a adequação destes conceitos a situações concretas vivenciadas pela Administração Pública.

No que diz respeito à possibilidade de lei de iniciativa parlamentar criar um Programa, Política ou Projeto Municipal, cumpre mencionar que uma lei desta natureza dificilmente será instituída sem a criação de novas atribuições a órgãos públicos ou atribuição de atos de administração concretos. Contudo, se contiver disposições genéricas, a norma não é inconstitucional, segundo entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo. Vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.936, DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA – CINEMA ITINERANTE EM BAIROS E PRAÇAS DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – EXPRESSÃO 'COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE SETE DIAS', PREVISTA NO 'CAPUT' ARTIGO 2º, BEM COMO DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 3º E PARÁGRAFOS DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO **CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO** – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2289675-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador:



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

FL 70/23	12
Processo	Página
4	806
Rubrica	RGF

Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 21/03/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.995, DE 25 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE EQUOTERAPIA, HIDROTERAPIA, E FOTOTERAPIA NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA PARLAMENTAR – TEMA RELACIONADO À INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA – EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA COMPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA, NA ESSÊNCIA, NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 1º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, BEM COMO NOS ARTIGOS 12 E 14 DA LEI **IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, IMPONDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO** – INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO AO PONTO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123047-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 24/11/2021)

O que se observa, portanto, é que leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas através de programas ou ações de incentivo não são inconstitucionais se trouxerem disposições genéricas, sem a fixação de normas que interfiram na estrutura do Poder Executivo; caso contrário, estaria caracterizada a interferência na organização administrativa do Município e a consequente inconstitucionalidade.

Analisando o projeto de lei em questão, verifica-se que os artigos 1º e 2º são programáticos, indicando diretrizes para a execução da política pública. Contudo, do artigo 3º em diante, há indicação concreta da forma de implementação da política pública, com indicação de criação de Comissão, protocolos



de atendimento, capacitação de servidores e realização de convênios. Todas estes dispositivos, apesar do nobre objetivo, violam o princípio da separação de poderes, na medida em que dispõe o modo de agir da Administração, o qual apenas pode ser definido pelo Chefe do Poder Executivo.

Em acórdão proferido há menos de uma semana, esta é a posição do Tribunal de Justiça, a qual vem sendo adotada por esta Procuradoria:

- Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu "**Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose**" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, **mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas** - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regulamente, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

PL 70/23	14
Processo	Página
	806
Rubrica	RGF

de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299163-66.2022.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023)

Desta forma, seguindo este Posicionamento, apenas os artigos 1º e 2º são constitucionais; os demais são inconstitucionais.

Era o que tínhamos a manifestar.

PJ, 30 de maio de 2023.

DÉBORAH MORAES DE SÁ
Procuradora Jurídica

Visto. Encaminhe-se.

ANDRÉ DE CAMARGO ALMEIDA
Procurador Jurídico Chefe

FOLHA DE DESPACHO