

PARECER JURÍDICO

Ref.: PL 145 (Processo Eletrônico nº. 2889/2025).

Ementa: Institui medidas protetivas e procedimentos para os casos de violência contra os profissionais da educação no Município de Itanhaém, denominadas "SOS Educação Municipal", e dá outras providências.

Preambularmente,

Cabe dispor sobre a atuação do Presidente no processo legislativo na Câmara Municipal de Itanhaém, com base nas disposições regimentais (artigos 22, inciso II, alínea "e", c/c 160, do Regimento Interno.

Com base nos mencionados artigos, o Presidente da Câmara Municipal deve devolver a propositura ao autor, o que significa dizer que deverá fazer o juízo de admissibilidade para o fim de verificar o cumprimento dos critérios relacionados a seguir:

1. A propositura que fizer referência a normas legais (leis, decretos, regulamentos etc.) tem que apresentar seu texto completo, visando com garantir a clareza e acesso à informação, sob pena de devolução;
2. Citar cláusulas de contratos ou convênios sem transcrevê-las na íntegra, a fim de evitar omissões, bem como permitir análise completa;
3. For inconstitucional, ilegal ou contrariar o Regimento Interno, objetivando proteger a legalidade e a ordem normativa.
4. Se for iniciativa popular e não cumprir os requisitos regimentais, visando a conformidade com as regras estabelecidas;
5. For apresentada por um vereador ausente à sessão (salvo em caso de licença médica comprovada), objetivando a participação efetiva;
6. Tiver sido rejeitada ou vetada na mesma sessão legislativa e não for assinada pela maioria absoluta da Câmara, com o fim de impedir a reintrodução indevida de matérias já descartadas;

7. Configurar emenda, subemenda ou substitutivo que não tenha relação com o projeto original, evitando o desvio de finalidade;
8. Se tratar de uma mensagem aditiva do Executivo que, em vez de adicionar, modifique, suprima ou substitua partes do projeto original, objetivando a natureza das adições.
9. Se não for da competência da Câmara, a fim de evitar que a Câmara discuta temas fora de sua alçada.

Tais critérios tem por finalidade garantir a ordem, a legalidade e a coerência no processo legislativo municipal.

No exercício de sua competência, o Presidente pode determinar que a Diretoria Jurídica se manifeste sobre a juridicidade e legalidade das proposições, com base no artigo 10, da Lei Complementar Municipal nº. 91, de 2008, objetivando amparar o ato que determina a tramitação do procedimento legislativo, em especial o recebimento e distribuição das proposições devidamente formalizadas antes de encaminhá-los para tramitação; devolução de propostas irregulares (esteja mal formulada, trate de matéria alheia à competência da Câmara, seja flagrantemente inconstitucional ou contrária ao Regimento Interno, o Presidente pode devolvê-la ao autor). Para após a admissibilidade da proposição, o Presidente encaminha os projetos para análise das comissões permanentes ou temporárias pertinentes.

Após as necessárias considerações iniciais sobre a atuação da Presidência no processo legislativo e, em cumprimento à R. determinação de fls. 13, passa a expor a manifestação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 145/2025, de autoria do Vereador Fernando da Silva Xavier de Miranda.

A proposição legislativa tem por finalidade principal a instituição, no âmbito territorial do Município de Itanhaém, de um conjunto de medidas e procedimentos destinados a coibir e responder a atos de violência perpetrados contra os profissionais da educação, sob a denominação de programa "SOS Educação Municipal".

Conforme se extrai do texto do projeto, a iniciativa busca criar um arcabouço normativo local para a proteção de uma ampla gama de profissionais que atuam no ambiente escolar.

O Artigo 1º define como beneficiários da proteção não apenas os docentes, mas também auxiliares, coordenadores, inspetores, bibliotecários, secretários e outros servidores que, em instituições de ensino públicas ou privadas, mantenham contato direto com os alunos.

O conceito de violência, para os fins da lei, é estabelecido em seu Artigo 2º de forma abrangente, compreendendo qualquer ato que, motivado pelo exercício da função, resulte em morte, lesão corporal, dano moral, material ou prejuízo patrimonial, incluindo-se expressamente a ameaça à integridade física, moral ou patrimonial.

O Capítulo II da propositura, em seu Artigo 3º, estabelece deveres específicos aos alunos das redes pública e privada, como o tratamento respeitoso à comunidade escolar, o cuidado com o patrimônio e a observância de uma postura colaborativa e de reconhecimento da autoridade dos profissionais da educação.

O descumprimento desses deveres, em caso de ato de violência, sujeitaria o aluno às sanções disciplinares previstas no regimento interno da instituição e na legislação aplicável.

O Capítulo III, por sua vez, detalha os direitos e procedimentos a serem adotados em favor dos profissionais da educação que sejam vítimas de violência ou ameaça.

O Artigo 4º impõe à direção da unidade escolar um protocolo de ação imediata, que consiste em: acionar a Guarda Civil Municipal ou a Polícia Militar para registro de boletim de ocorrência; garantir o encaminhamento do servidor a uma unidade de saúde; comunicar os pais ou responsáveis do agressor; acionar o Conselho Tutelar e o Ministério Público, se o agressor for menor de idade; informar a Secretaria Municipal de Educação por meio de relatório; e assegurar acompanhamento psicossocial ao servidor agredido, quando tal serviço estiver disponível.

O Artigo 5º complementa o protocolo, estabelecendo que, em até 36 horas após o evento, a direção poderá registrar o fato em ata, encaminhar um relatório mais detalhado à Secretaria de Educação e adotar medidas para o afastamento do agressor do convívio com a vítima.

O parágrafo único deste artigo autoriza a Secretaria Municipal de Educação a propor ao Poder Judiciário o encaminhamento do agressor e de seus responsáveis a programas de orientação.

O Artigo 6º determina a aplicação subsidiária do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) quando o agressor for menor de 18 anos.

O Artigo 7º trata da responsabilidade civil dos pais ou responsáveis legais, que responderão solidariamente pelos danos materiais, morais ou estéticos, nos termos da legislação vigente, devendo restituir bens e reparar danos. O mesmo dispositivo, em seu parágrafo primeiro, remete ao Artigo 249 do Estatuto da Criança e do Adolescente para tratar da responsabilização por omissão dos pais.

Por fim, o Artigo 8º prevê a responsabilização administrativa, civil e penal dos gestores escolares públicos que se omitirem na adoção das providências elencadas na lei.

Os artigos finais da proposta versam sobre a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias (Art. 9º) e a vigência imediata da lei a partir de sua publicação (Art. 10).

A justificativa que acompanha o projeto de lei ressalta o preocupante aumento da violência no ambiente escolar, fenômeno que não se restringe aos grandes centros urbanos e que impacta negativamente o processo de ensino-aprendizagem e a integridade dos educadores.

O PLe menciona como inspiração a Lei Estadual nº 12.520/2025 do Espírito Santo e fundamenta a competência do Município para legislar sobre a matéria nos artigos 30, inciso I (assuntos de interesse local), e 23, inciso V (competência comum para promover a educação), ambos da Constituição Federal. Alega-se, ainda, alinhamento com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

II. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

A análise da proposição em tela requer a verificação de sua compatibilidade com a ordem constitucional, o que se desdobra em dois exames distintos, porém complementares: a análise da competência do ente federativo para legislar sobre a matéria (constitucionalidade formal orgânica) e a verificação da legalidade e constitucionalidade de seu conteúdo (constitucionalidade material e formal propriamente dita), incluindo a observância das regras de iniciativa legislativa.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), alicerce do pacto federativo.

O Projeto de Lei nº 145/2025 versa sobre a criação de protocolos de segurança, deveres e responsabilidades no âmbito das instituições de ensino situadas em Itanhaém, com o fim de proteger os profissionais da educação.

A chave para determinar a competência municipal, neste caso, reside primordialmente no Artigo 30 da Constituição Federal, que delineia as atribuições dos Municípios.

O inciso I do referido artigo confere aos Municípios a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local".

A noção de interesse local é fundamental e refere-se às matérias que afetam predominantemente a vida da comunidade municipal.

A segurança no ambiente escolar, a proteção dos servidores públicos municipais da educação e a promoção de um clima de paz e respeito nas escolas locais são, sem sombra de dúvida, temas de manifesto e direto interesse para a população de Itanhaém.

A violência escolar impacta diretamente a qualidade do serviço de educação prestado pelo Município, gera insegurança em seus servidores e famílias e afeta a ordem social no âmbito da cidade.

Portanto, a matéria se enquadra perfeitamente no conceito de interesse local, o que, por si só, já confere fundamento robusto para a atuação do legislador municipal.

Adicionalmente, o inciso II do mesmo Artigo 30 autoriza os Municípios a "suplementarem a legislação federal e a estadual no que couber".

O projeto em análise toca em temas que possuem disciplina em normas gerais federais, como a educação (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/96), a proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90) e a responsabilidade civil (Código Civil).

A proposição, contudo, não busca substituir ou contrariar essas normas gerais, ao contrário, pressupõe e busca detalhar procedimentos e fluxos administrativos para a sua aplicação na realidade específica do Município de Itanhaém.

Ao criar um protocolo de ação para os gestores escolares locais, a lei municipal estará exercendo sua competência suplementar, adaptando e especificando a aplicação de normas mais amplas para atender a uma necessidade local.

É preciso, no entanto, analisar se o projeto invade competências privativas da União, estabelecidas no Artigo 22 da Constituição, quanto às matérias de Direito Civil e o Direito Penal.

O Artigo 7º do projeto trata da responsabilidade civil dos pais ou responsáveis, e o Artigo 8º menciona a responsabilização penal de gestores.

Uma análise atenta revela que o legislador municipal teve o cuidado de não criar regras de direito material, pois em ambos os dispositivos, a redação utiliza a expressão "nos termos da legislação vigente" ou remete diretamente à legislação federal, ou seja, o projeto não institui novas hipóteses de responsabilidade civil ou novos tipos penais, mas apenas reafirma que as regras já existentes no Código Civil, no Código Penal e em outras leis federais serão aplicadas, servindo como uma norma de caráter declaratório e admoestatório.

Dessa forma, não se vislumbra invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil ou Penal.

Conclui-se, que o Município de Itanhaém possui competência constitucional para legislar sobre a matéria objeto do Projeto de Lei nº 145/2025, com fundamento principal em seu interesse local (art. 30, I, da CF/88) e em sua competência para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CF/88).

III. DA LEGALIDADE DA MATÉRIA

A Constituição Federal, em nome do princípio da separação e harmonia entre os Poderes, reserva a iniciativa de certas matérias legislativas ao Chefe do Poder Executivo.

Essas regras, previstas no Artigo 61, § 1º, da Constituição, são de observância obrigatória pelos Municípios, por força do princípio da simetria.

Assim, leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento de sua remuneração,

bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos e a estrutura e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

O Projeto de Lei nº 145/2025, embora de autoria parlamentar, adentra seara de nítida organização administrativa.

Os Artigos 4º e 5º do projeto impõem uma série de deveres e procedimentos à "direção da unidade escolar" e à "Secretaria Municipal de Educação".

O Artigo 8º cria uma hipótese de responsabilização para "gestores escolares públicos" por omissão, logo, Tais dispositivos, na prática, alterarão as atribuições de órgãos da administração pública municipal e de seus servidores.

Ao estabelecer um protocolo compulsório de ações, a lei está, inequivocamente, dispondo sobre a organização e o funcionamento de serviços administrativos vinculados ao Poder Executivo.

Ademais, o Artigo 4º, inciso VI, ao prever que se deve "assegurar o acompanhamento do servidor agredido por equipe psicossocial, quando disponível", e o Artigo 9º, que determina que "o Poder Executivo regulamentará esta Lei", são indicativos claros de que a implementação da norma demandará uma atuação concreta da estrutura administrativa, podendo gerar novas despesas ou a necessidade de reorganização de pessoal e serviços, matérias afetas à gestão administrativa do Prefeito.

A criação de novas atribuições para órgãos e servidores públicos por lei de iniciativa parlamentar configura usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que *acarreta um vício de inconstitucionalidade formal*, também conhecido como vício de iniciativa.

Trata-se de um defeito insanável pela sanção do Prefeito, embora a sanção possa sinalizar uma concordância política com a medida, mitigando controvérsias futuras.

Portanto, há um risco jurídico substancial de que o Projeto de Lei nº 145/2025 seja declarado inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que dispõe sobre matérias relativas à organização e ao funcionamento da administração pública municipal, cuja proposição é reservada ao Prefeito.

Recomenda-se, para a máxima segurança jurídica, que a matéria seja veiculada por meio de projeto de lei de autoria do próprio Poder Executivo, ou que se busque um amplo diálogo com este para assegurar a sanção e evitar futuros questionamentos judiciais.

Quanto ao conteúdo dos dispositivos, a maioria se mostra em conformidade com o ordenamento. Os deveres impostos aos alunos no Artigo 3º estão em consonância com o poder disciplinar inerente à atividade educacional e aos regimentos escolares. O protocolo de ação do Artigo 4º sistematiza procedimentos que, em grande parte, já são deveres de qualquer servidor público diante de ilícitos ou de violações de direitos de crianças e adolescentes.

A responsabilização prevista nos Artigos 7º e 8º, como já mencionado, é meramente remissiva à legislação federal e municipal existente, não criando novas obrigações de direito material.

Contudo, um ponto específico merece atenção especial: a aplicação das normas às instituições de ensino privadas, conforme previsto no Artigo 1º, parágrafo único, e reiterado no Artigo 3º.

A competência do Município para legislar sobre o funcionamento de entidades privadas, ainda que prestadoras de um serviço de relevância pública como a educação, é bastante limitada.

As instituições privadas de ensino integram o sistema estadual de educação, sendo por ele autorizadas e avaliadas, nos termos do Artigo 209 da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Embora o Município possa legislar sobre assuntos de interesse local que as afetem, como normas de posturas, sanitárias ou de uso e ocupação do solo, a imposição de um protocolo administrativo interno detalhado, como o previsto no Artigo 4º, pode ser interpretada como uma ingerência indevida na autonomia administrativa e pedagógica da instituição privada e uma invasão da competência regulatória do sistema estadual de ensino.

Obrigando uma escola privada a reportar ocorrências à "Secretaria Municipal de Educação" (Artigo 4º, V) ou a seguir um procedimento municipal para afastamento de aluno (Artigo 5º, III) pode extrapolar a competência municipal. Tais exigências sobrecarregam a instituição privada com um duplo sistema de reporte e regulação (estadual e municipal), gerando insegurança jurídica e potencial conflito de normas.

Dessa forma, a extensão indiscriminada de todos os dispositivos do projeto à rede privada de ensino é juridicamente questionável e representa um ponto de vulnerabilidade da proposição, podendo ser objeto de impugnação por parte das entidades representativas do setor por violação à livre iniciativa e à repartição de competências em matéria de educação.

IV. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, após análise pormenorizada do Projeto de Lei nº 145/2025, considerando a competência constitucional, opina-se pela **constitucionalidade** da iniciativa, uma vez que o Município de Itanhaém detém competência para legislar sobre a matéria com base no "interesse local" (art. 30, I, da CF/88) e na competência suplementar (art. 30, II, da CF/88), sem invadir as competências privativas da União, no entanto quanto à constitucionalidade formal (vício de iniciativa), opina-se pela **existência de risco significativo de inconstitucionalidade**, pois o projeto de lei, ao criar novas atribuições e procedimentos para órgãos e servidores do Poder Executivo (Secretaria de Educação, diretores de escolas), adentra matéria de organização administrativa,

cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. A aprovação da lei por iniciativa parlamentar pode ensejar seu futuro questionamento judicial por vício formal.

Por fim, quanto à legalidade e constitucionalidade material, opina-se que a maior parte dos dispositivos é compatível com o ordenamento jurídico, contudo, a aplicação de todas as normas às instituições de ensino privadas (conforme previsto no art. 1º, parágrafo único) é juridicamente questionável e pode configurar uma extrapolação da competência regulatória do Município, sendo um ponto de potencial litigiosidade.

Logo, conclui-se que o Projeto de Lei nº 145/2025, embora meritório em seus objetivos de proteger os profissionais da educação e promover um ambiente escolar mais seguro, apresenta vulnerabilidades jurídicas relevantes, estando fulminada pelo vício de iniciativa.

Recomenda-se, como forma de sanar o vício e conferir maior segurança jurídica à norma, que a matéria seja objeto de uma nova proposição, desta vez de autoria do Poder Executivo, ou, alternativamente, que se estabeleça um diálogo com o Prefeito Municipal para garantir a sanção do projeto como expressão de sua concordância com a matéria, o que, embora não convalide o vício, reduz o risco de futuro veto ou judicialização, bem como buscar reflexão sobre a extensão de algumas obrigações procedimentais às escolas da rede privada, a fim de adequar a norma aos limites da competência municipal.

Desse modo, determine o arquivamento da presente propositura.

É o parecer, s.m.j..

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,

Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 330030003000350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em 27/11/2025 11:40

Checksum: **2B6DC55DDD8B9076C0555E867962AEDD8E828A7739CFB60D2AD4670AFC68F2ED**