



PARECER JURÍDICO Nº 237/2025

Referência: Projeto de Lei nº 99/2025-L

Autoria: Mateus Taraborelli Foina

Assunto: Institui programa de capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Ementa: ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO. EM NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 99, de 10 de setembro de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Mateus Taraborelli Foina, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 99/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa instituir o Programa de Capacitação em Noções Básicas de Primeiros Socorros para professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil da Estância Turística de São Roque. Consta no bojo da Exposição de Motivos, *in verbis*:

De acordo com a Lei Federal nº 13.722/2018, é obrigatória a capacitação em primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino básico públicos e privados, bem como de estabelecimentos de recreação infantil. Essa lei nacional foi fruto de uma mobilização social após episódios em que a ausência de preparo contribuiu para o agravamento de acidentes escolares. A iniciativa ora apresentada alinha-se a esse comando normativo, garantindo sua aplicação efetiva no âmbito municipal.



Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 99/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal. Pelo princípio da Separação dos Poderes, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 5º, *caput*, que “são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

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.

Nesse sentido, ainda, enfatizamos que deve ser realizada, neste caso, interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina¹:

[...] a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder

¹ J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Por fim, reafirmo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

A proposta nasce da necessidade de proteger a vida e a integridade física de crianças e adolescentes no ambiente escolar, oferecendo capacitação adequada aos profissionais que lidam diariamente com esse público.

Em muitas situações, as escolas são palco de acidentes inesperados como quedas, engasgos, desmaios ou crises convulsivas, em que o atendimento imediato pode ser decisivo para salvar vidas ou evitar complicações mais graves até que o socorro especializado chegue ao local.

O Projeto que institui o Programa de Capacitação em Noções Básicas de Primeiros Socorros encontra fundamento em preceitos constitucionais e legais que asseguram a proteção integral da criança e do adolescente, cujo art. 2º prescreve:

Art. 2º Os estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública, por meio dos respectivos sistemas de ensino, e os estabelecimentos de ensino de educação básica e de recreação infantil da rede privada deverão capacitar professores e funcionários em noções de primeiros socorros.

§ 1º O curso deverá ser ofertado anualmente e destinar-se-á à capacitação ou à reciclagem de parte dos professores e funcionários

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

dos estabelecimentos de ensino e recreação a que se refere o caput deste artigo, sem prejuízo de suas atividades ordinárias.

§ 2º A capacitação de que trata o "caput" desta lei deverá contemplar, no mínimo, 1/3 (um terço) dos servidores ou funcionários que integram os estabelecimentos de ensino públicos ou privados de educação básica e os estabelecimentos de recreação infantil.

§ 3º Os estabelecimentos deverão manter, durante todo o período de aulas, pelo menos um profissional capacitado pelo curso de primeiros socorros de que trata a Lei nº 13.722, de 4 de outubro de 2018.

§ 4º A carga horária mínima da capacitação será de 4 (quatro) horas, com aulas teóricas e práticas obrigatórias.

Assim, o caso em exame, o Projeto de Lei municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Também não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal², compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Da lição do administrativista Hely Lopes Meirelles³:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios

² **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

³ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

[...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Da mesma forma, o art. 30, II, autoriza o Município a suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que legitima plenamente a regulamentação municipal detalhada sobre uma norma já prevista em âmbito nacional. A Lei Federal nº 13.722, de 4 de outubro de 2018, conhecida como “Lei Lucas”, é a base normativa principal que inspirou a iniciativa municipal.

Tal lei tornou obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários das escolas públicas e privadas da educação básica, bem como dos estabelecimentos de recreação infantil.

E embora a lei federal estabeleça a obrigatoriedade da capacitação, a norma não regulamenta os detalhes operacionais, como carga horária, conteúdo programático, periodicidade ou mecanismos de fiscalização e sanção, permitindo que esses aspectos sejam definidos por estados e municípios, dentro de suas competências.

A Lei Federal nº 13.722, de 4 de outubro de 2018, conhecida como “Lei Lucas”, é a base normativa principal que inspirou a iniciativa municipal. Essa lei tornou obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários das escolas públicas e privadas da educação básica, bem como dos estabelecimentos de recreação infantil.

No plano constitucional, o PL está amparado pelo princípio da proteção integral da criança e do adolescente⁴, que determina que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde e à educação.

⁴ **CF, Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No julgamento do RE nº 650.898/RS, o relator, Ministro

Gilmar Mendes, afirmou que:

A proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Com relação à teoria da proteção integral, leciona o ilustre Procurador Regional do Trabalho Ricardo Tadeu Marques da Fonseca⁵:

A teoria da proteção integral é a compreensão de que as normas que cuidam de crianças e adolescentes devem concebê-los como cidadãos plenos, sujeitos, porém, à proteção prioritária por se tratarem de pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral.

Tal diretriz é reforçada pelo art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que replica o dever e o distribui entre todos os entes federativos. A atuação preventiva no ambiente escolar, por meio da capacitação dos profissionais, representa um meio direto de efetivação desse direito constitucional.

Destaque-se o texto constitucional não realiza nenhuma distinção entre as três esferas político-administrativas, de maneira que não cabe ao intérprete distinguir onde o legislador não o fez. Assim, a única conclusão possível é no sentido de que a proteção à criança e ao adolescente está inserida nas atribuições da União, dos Estados e dos Municípios.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU), ratificada pelo Brasil, também reforça o compromisso de criar ambientes físicos e virtuais seguros, preservando o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança. Não de outra forma, a proteção da Criança e do Adolescente é competência concorrente a todos os entes federativos, nos termos do art. 24 da própria Constituição Federal, *in verbis*:

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

⁵ in Revista do Ministério Público do Trabalho, ano VII, setembro de 1.997, n.º 14, pág. 33.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

XV - proteção à infância e à juventude;

No campo da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) estabelece, no bojo do seu art. 3º, os princípios que regem o ensino no país, incluindo o respeito à liberdade e o bem-estar do educando, o que implica garantir um ambiente seguro. *In casu*, o Município não usurpa de competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme disposto no art. 22, XXIV, da CF.

E a valorização dos profissionais da educação, também prevista na LDB e no art. 206 da Constituição Federal, passa pela formação continuada e pela capacitação para lidar com emergências, já que essas situações fazem parte do cotidiano das instituições escolares.

O Projeto de Lei também está articulado com as diretrizes da Política Nacional de Atenção às Urgências, estabelecida pela Portaria nº 1.863/2003 do Ministério da Saúde, que reconhece a importância de redes locais de atendimento e da capacitação de profissionais que possam prestar o primeiro atendimento até a chegada do suporte médico especializado.

No mais, esta Procuradoria não tem o condão de examinar a referida questão de mérito, pois, somente os Vereadores detêm a legitimidade que lhes foi outorgada pelo povo. Assim, analisando todos os artigos do PL em apreço, não vislumbro quaisquer possíveis violações materiais, sendo, portanto, o caso de constatar sua constitucionalidade.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação e Cultura”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 18 de setembro de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica