



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E  
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0146/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Cris Monteiro, que institui a Política Municipal de Prevenção e Enfrentamento contra Atentados Violentos nas dependências das escolas públicas municipais e da rede conveniada.

Para os fins da propositura, entende-se por atentado o ato realizado por uma ou mais pessoas, com emprego de violência e uso de armas de fogo, armas brancas, substâncias inflamáveis ou objetos que possam causar lesões ou morte.

A Política proposta traz como objetivos: (i) a prevenção de atentados dentro das escolas públicas municipais e da rede conveniada; (ii) a promoção da capacitação de professores, funcionários e agentes de segurança pública e privada; (iii) a orientação e preparação da comunidade escolar antes e após algum episódio de atentado.

O projeto relaciona ainda princípios, ações e projetos de prevenção e de recuperação após eventuais casos de atentado.

Nos termos da justificativa apresentada, atentados violentos em escolas têm se tornado um problema grave no Brasil e em todo o mundo. "Esses eventos não apenas tiram vidas preciosas, mas também traumatizam a comunidade escolar e a sociedade como um todo. É por isso que a prevenção de ataques é tão importante".

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a iniciativa reúne condições para seguir em tramitação.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das



## CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – essa reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Cabe observar, ainda, que esse entendimento sobre a interpretação restritiva da reserva de iniciativa foi reiterado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido firmada a seguinte tese (Tema 917):

“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).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca a proteção da comunidade escolar, composta em sua maioria por crianças e adolescentes, afinando-se com o dever constitucional



## CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

do Estado, assim como da família e da sociedade, “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, 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” (art. 227 da Constituição Federal). E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre proteção à infância e à juventude (art. 24, XV) e aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

A Lei Orgânica do Município, a seu turno, assim estabelece:

*“Art. 229-A. O Poder Público Municipal assegurará, em absoluta prioridade, programas que garantam à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”*

*(Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 37 de 2013 – grifos acrescentados)*

Observe-se ainda que o pretendido pela propositura encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ilustrado pelo aresto abaixo reproduzido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.399, de 12 de novembro de 2018 (fl. 24), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com necessidades especiais, já cadastrados nas Unidades Básicas de Saúde do Município e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. **Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes.** Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inxequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes Ação improcedente.”*

*(ADIN nº 2.193.499-51.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 05/02/2020 – grifos e negritos acrescentados)*



Para ser aprovada a iniciativa, será necessária a realização de, ao menos, duas audiências públicas durante a tramitação do projeto, nos termos do art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município. A aprovação dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, a fim de aprimorar a propositura e, dessa forma, otimizar a concretização de seu objetivo:

SUBSTITUTIVO Nº \_\_\_\_\_ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0146/2023.

*“INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO A ATENTADOS VIOLENTOS PRATICADOS NAS DEPENDÊNCIAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E DA REDE CONVENIADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da cidade de São Paulo, a Política Municipal de Prevenção e Enfrentamento contra Atentados Violentos praticados nas dependências das escolas públicas municipais e da rede conveniada.

§ 1º Entende-se por atentado, o ato realizado por uma ou mais pessoas, com emprego de violência e uso de armas de fogo, armas brancas, substâncias inflamáveis ou objetos que possam ser utilizados para causar lesões ou morte.

§ 2º A implementação das diretrizes e ações da Política será executada de forma intersetorial e integrada, sob a coordenação do Poder Executivo.

Art. 2º A Política tem como objetivos:

- I - prevenir atentados realizados contra a comunidade escolar dentro das escolas públicas municipais e da rede conveniada durante o período de funcionamento;
- II - promover a capacitação dos professores, funcionários e agentes de segurança pública



e privada, a fim de identificar possíveis ameaças e ataques contra as escolas, bem como, realizar a proteção dos alunos e demais envolvidos durante um episódio de ataque;

III - orientar e preparar a comunidade escolar para identificar, comunicar e solucionar possíveis situações de atentados em sua fase inicial;

IV - orientar e preparar a comunidade para garantir a recuperação emocional, psicológica e acadêmica após um episódio de atentado.

Art. 3º São princípios da Política Municipal de Prevenção e enfrentamento contra Atentados Violentos praticados nas dependências das Escolas Municipais e rede conveniada de ensino:

I - o reconhecimento da escola como ambiente seguro para os estudantes, docentes e funcionários, garantindo o direito fundamental à educação;

II - a proteção à vida e à integridade de toda a comunidade escolar;

III - a importância da intersetorialidade entre os serviços educacionais, de assistência social, de saúde e das forças de segurança para a garantia da plena vivência da comunidade escolar no espaço acadêmico;

Art. 4º A política desenvolverá ações e projetos de prevenção, dentre os quais:

I - orientação para docentes e demais profissionais do ambiente escolar para identificação possíveis ameaças;

II - cartilhas educativas que abordem a importância da saúde mental, a promoção de um ambiente escolar seguro e a cultura da paz nas unidades escolares;

III - palestras e treinamentos com especialistas em segurança escolar;

IV - supervisão por imagem das dependências das escolas;

V - adoção de canal rápido de comunicação com a Secretaria Municipal de Educação, Guarda Civil Metropolitana, Polícia Militar, Conselho Tutelar e demais órgãos competentes;

VI - adoção de canal oficial de denúncias para a comunidade escolar relatar situações ameaçadoras ou suspeitas;

VII - acompanhamento contínuo por parte da Secretaria Municipal de Educação de potenciais comportamentos ameaçadores tanto no ambiente físico das escolas quanto externo, inclusive online;

VIII - participação de profissionais psicólogos e da assistência social nas reuniões do Conselho de Escola;

IX - desenvolver programas e ações entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações



sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento de competências socioemocionais dos alunos, professores e funcionários durante todo o ano letivo;

X - a Secretaria de Municipal de Educação fará o acompanhamento dos programas e ações que visem o desenvolvimento de competências socioemocionais dos alunos realizados por cada instituição de ensino e documentado pelas mesmas;

XI - compartilhamento de prontuário eletrônico com todo o histórico acadêmico e comportamental de cada estudante entre as escolas da rede e respeitada a proteção de dados dos alunos;

XII - priorizar policiamento nas imediações das escolas.

Art. 5º A política desenvolverá ações e projetos de recuperação após eventuais casos de atentado, dentre os quais:

I - estruturar plano de acolhimento e atendimento para retorno às atividades escolares;

II - promover ações de socialização da comunidade escolar;

III - ressignificar estrutura física escolar de forma a tornar o espaço mais acolhedor;

IV - utilizar o espaço da escola para atividades culturais, esportivas e lúdicas durante o período de férias escolares;

V - prestar cuidado em saúde mental às pessoas afetadas, individualmente e/ou em grupo.

Art. 6º Identificada uma possível ameaça, ao envolvido fica garantido o acompanhamento psicológico de profissionais, ficando a critério deste profissional, estender o atendimento aos seus familiares.

Art. 7º As comissões de Mediação de Conflitos – CMC, instituídas pela Lei Municipal nº 16.134/2015 deverão atuar de maneira ativa na prevenção e resolução de conflitos que envolvam alunos, professores e funcionários da comunidade escolar e que tenham possibilidade de evoluir para uma situação de violência.

Art. 8º O Poder Executivo poderá firmar convênios e parcerias para realização de treinamentos e ações preventivas com as forças de Segurança Pública, universidades e empresas especializadas em segurança escolar.



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em