



instituto brasileiro de
administração municipal

PARECER

Nº 1126/2026¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Obrigatoriedade de capacitação em noções básicas de primeiros socorros para professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados, bem como de recreação infantil.

CONSULTA:

A consulente solicita parecer acerca de PL, de iniciativa parlamentar, que insitui a obrigatoriedade de capacitação em noções básicas de primeiros socorros para professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados, bem como de recreação infantil.

RESPOSTA:

Inicialmente, não se pode relegar o fato de que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constituem atividades puramente administrativas e típicas de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n.º

¹PARECER SOLICITADO POR COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO ,COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO - CÂMARA MUNICIPAL (TELÉMACO BORBA-PR)

2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN n.º 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Des. PALMA BISSON)

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo 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. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Em cotejo, vale a transcrição de trecho/ementa da decisão prolatada pelo STF no julgamento do RE n.º 878.911 com repercussão geral reconhecida:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade

estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE n.º 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016) (Grifos nossos)

Desta sorte, no que tange à rede municipal de ensino, a propositura em tela representa grave violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Em cotejo, temos que a União, no exercício da sua competência para legislar sobre normas gerais da educação nacional e sobre a proteção e salvaguarda das crianças e adolescentes editou a Lei n.º 13.722 de 04 de outubro de 2018, a qual já determina que 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.

Em assim sendo, eventual lei local que viesse a reproduzir o tema violaria o postulado da necessidade. A propósito, confira-se a seguinte lição de Gilmar Ferreira Mendes (Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm):

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que

a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar".

Nessa esteira, em que pese o Poder Legislativo não possa deflagrar o processo legislativo tal como indagado, nada impede que venha a utilizar o seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto ao Executivo local e junto aos estabelecimentos particulares acerca do cumprimento das disposições da Lei n.º 13.722/2018.

Especificamente com relação aos estabelecimentos privados, nada impede que se altere o Código de Posturas Municipal (seja por intermédio de lei de iniciativa do Chefe do executivo, seja por intermédio de lei de iniciativa parlamentar) para prever como ordem de polícia a necessidade do cumprimento da Lei n.º 13.722/2018, sob pena de aplicação da sistemática de sanções previstas no Código. Nessa hipótese, alertamos que a municipalidade deve estabelecer a ordem de polícia sem versar sobre o *modus operandi* do cumprimento da obrigação, isto é, o estabelecimento deve ser livre para escolher o curso de primeiros socorros que melhor lhe aprouver, obedecido o disposto no art. 2º da Lei n.º 13.722/2018.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 18 de maio de 2026.