



Processo: 14741/2025 - PLO 153/2025

Fase Atual: Emitir Parecer da Procuradoria sobre Projeto de Lei

Ação Realizada: Parecer da Procuradoria Emitido

Próxima Fase: Emitir Parecer do Projeto de Lei na CCJ

De: Procuradoria

Para: Comissão de Constituição, Justiça e Redação

PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 153/2025

Processo nº 14741/2025

PARECER

“PROJETO DE LEI – PL. DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS POR COMERCIANTES EXTERNOS NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS. DESARRAZOABILIDADE. VIABILIDADE CONDICIONADA.”

Pelo presente PL pretende-se proibir, em todas as unidades da rede pública municipal de ensino, a entrada e a atuação de comerciantes externos, representantes comerciais ou





quaisquer terceiros com a finalidade de ofertar, divulgar ou comercializar produtos e serviços diretamente aos alunos.

Consta na justificativa que acompanha o PL, tratar-se de medida que visa "proteger os alunos da rede municipal de ensino de práticas comerciais inadequadas que vêm sendo realizadas dentro do ambiente escolar, por pessoas externas à comunidade educativa".

Argumenta-se que crianças e adolescentes são vulneráveis nas relações de consumo, sendo suscetíveis a estratégias de marketing e pressão, como a utilização da sala de aula para propaganda seguida de vendas e o envio de bilhetes aos pais para induzir a compra.

O proponente destaca que tal prática desvirtua o ambiente escolar de sua função pedagógica, gerando constrangimentos e frustrações nos alunos que não podem adquirir os produtos, expondo-os a um consumo precoce e desigual, muitas vezes incompatível com a realidade financeira familiar.

A finalidade precípua do PL, portanto, seria "preservar o espaço escolar como um ambiente exclusivamente voltado ao aprendizado, à formação cidadã e à convivência saudável, impedindo que interesses comerciais se sobreponham à missão educativa".

Pois bem.

Quanto aos aspectos jurídicos, vale registrar, inicialmente, que a análise do Projeto de Lei deve ser realizada à luz dos requisitos de constitucionalidade formal e material, conforme preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional pertinente.

No que toca à Constitucionalidade Formal (Competência Legislativa), o Art. 30, inciso I, da CF concede aos Municípios a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e o art. 24, também da CF, define a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura e proteção à infância e à juventude.

Analisando o caso em tela, em cotejo com as normas constitucionais, tem-se que a





regulamentação da entrada e atuação de comerciantes externos em escolas municipais insere-se, sem dúvida, como um assunto de interesse local.

Ademais, a temática abrange as áreas de educação e proteção à infância e à juventude, nas quais o Município pode exercer sua competência legislativa de forma suplementar às normas federais e estaduais, considerando as particularidades e necessidades locais.

Diante disso, a meu ver, o Município possui competência legislativa para disciplinar a matéria.

Passa-se, então, à análise da Constitucionalidade Material do PL, verificando os aspectos relacionados ao conteúdo da Lei e princípios constitucionais. Ressalte-se que é neste ponto que se localizam as principais ressalvas quanto à redação atual do PL.

Inicialmente, constata-se que o conteúdo do PL está em harmonia com o princípio da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente. Isso porque, a finalidade primordial do PL de proteger os alunos de práticas comerciais inadequadas e de eventuais pressões psicológicas, está em consonância com o art. 227 da Constituição Federal.

O dispositivo constitucional, citado acima, impõe ao Estado, à família e à sociedade o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança, do adolescente e do jovem, inclusive de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A preocupação em resguardar o ambiente escolar para sua função primordial de aprendizado e desenvolvimento, longe de assédio comercial, é legítima e constitucionalmente amparada, especialmente considerando a reconhecida vulnerabilidade de crianças e adolescentes nas relações de consumo.

No entanto, é necessário que faça uma análise do PL à luz dos princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

Apesar da legitimidade da finalidade, a abrangência e a rigidez da proibição podem colidir





com referidos princípios. Tais princípios, que limitam a atuação do legislador, exigem que as medidas restritivas de direitos sejam:

Adequadas: A medida deve ser capaz de atingir o objetivo almejado.

Necessária: A medida deve ser a menos restritiva possível para alcançar o fim pretendido, ou seja, não deve haver outro meio menos gravoso para atingir a mesma finalidade com igual eficácia.

Proporcionais em sentido estrito: Os benefícios gerados pela medida devem superar os sacrifícios impostos.

No meu sentir, a proibição genérica da comercialização de produtos e serviços por comerciantes externos, conforme redação do PL, sem uma distinção clara entre práticas genuinamente abusivas e atividades benéficas ou inofensivas, pode ser considerada desproporcional e não razoável.

Tal generalidade pode configurar uma restrição excessiva à livre iniciativa dos comerciantes e ao acesso à cultura e ao lazer, os quais, embora secundários em relação à função educacional, não devem ser arbitrariamente suprimidos sem uma justificativa sólida que demonstre a estrita necessidade e a proporcionalidade da medida.

É verdade que o art. 3º do PL busca estabelecer um mecanismo de flexibilização ao excetuar "projetos, atividades e parcerias previamente autorizados pela Secretaria Municipal de Educação, desde que de caráter pedagógico, cultural ou social, e sem fins estritamente comerciais".

Porém, apesar da boa intenção, a redação desse dispositivo enfrenta desafios significativos:

1 - Subjetividade dos Critérios: As expressões "caráter pedagógico, cultural ou social" e, principalmente, "sem fins estritamente comerciais" são vagas e sujeitas a diversas interpretações.

Um livro, por exemplo, embora com claro caráter cultural e pedagógico, é comercializado visando lucro, possuindo, portanto, um fim comercial. Da mesma forma, serviços de





fotografia para eventos escolares, embora comerciais, estão intrinsecamente ligados a momentos sociais e culturais importantes para as famílias.

A falta de clareza desses termos, portanto, pode levar à insegurança jurídica e a decisões administrativas inconstantes.

2 - Discricionariedade Excessiva: A exigência de "prévia autorização da Secretaria Municipal de Educação" pode concentrar excessivamente o poder decisório e gerar um processo burocrático, que pode inviabilizar ou atrasar atividades potencialmente benéficas.

A necessidade de autorização prévia, sem critérios claros e procedimentos simplificados, pode criar obstáculos administrativos para escolas e comerciantes externos, desestimulando iniciativas que poderiam enriquecer o cotidiano escolar.

Além disso, a ausência de critérios objetivos claros para a concessão ou negativa de autorização pode abrir margem para a discricionariedade, com o risco de favorecer ou prejudicar determinados agentes.

Em suma, embora o art. 3º seja um esforço para ponderar a proibição, sua redação atual não oferece a clareza e objetividade necessárias para mitigar completamente os riscos de inconstitucionalidade material por desproporcionalidade e irrazoabilidade.

Destarte, a redação atual do PL, ao instituir uma proibição excessivamente abrangente e generalista, corre o sério risco de incorrer em **inconstitucionalidade material por violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade**. A amplitude da vedação pode alcançar atividades comerciais que, embora presentes no ambiente escolar, não configuram um risco à finalidade pedagógica ou ao bem-estar dos alunos, podendo até mesmo apresentar benefícios à comunidade escolar.

A exceção prevista no art. 3º, embora bem intencionada, padece de imprecisão terminológica e pode gerar discricionariedade excessiva na sua aplicação, não sendo suficiente para mitigar os riscos de inconstitucionalidade material.





Em resumo, sugere-se o seguinte:

1 - Revisão do art. 1º para definir "Práticas Comerciais Inadequadas": o art. 1º ou um novo dispositivo deve definir ou exemplificar, de forma mais objetiva, quais são as "práticas comerciais inadequadas" que se pretende coibir.

Nesse sentido, o foco poderia ser, por exemplo, na proteção contra a venda casada, pressão direta sobre os alunos, comercialização de produtos comprovadamente prejudiciais à saúde, ou qualquer ação que desvirtue comprovadamente o propósito educacional do ambiente escolar ou gere constrangimento.

2 - Aprimoramento do art. 2º com critérios claros e exceções detalhadas: O rol de proibições do art. 2º deve ser revisado para permitir atividades que, embora comerciais, não se enquadrem nas "práticas inadequadas" e que sejam, inclusive, benéficas para a comunidade escolar.

3 - Objetivação dos critérios para autorização do art. 3º: Os termos "caráter pedagógico, cultural ou social" e "sem fins estritamente comerciais" devem ser clarificados para reduzir a subjetividade e a discricionariedade.

4 - Criação de um regulamento detalhado: Sugere-se que o próprio Projeto de Lei preveja a necessidade de um Decreto Regulamentar subsequente, pelo qual seriam estabelecidos os critérios específicos para a autorização, o rol de atividades permitidas e vedadas de forma mais detalhada (com base nos princípios de razoabilidade e proporcionalidade), e os procedimentos de fiscalização.

Isso conferirá maior segurança jurídica e permitirá adaptações futuras sem a necessidade de alteração do próprio texto da lei.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, **OPINA pela VIABILIDADE** do PL, **CONDICIONADA** ao atendimento das sugestões de aprimoramento apresentadas, que visam equilibrar a





necessária proteção dos alunos com a razoabilidade e proporcionalidade das restrições, conferindo maior segurança jurídica à norma.

Por fim, as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverão ser por **MAIORIA SIMPLES** dos membros da Câmara, e quanto à votação, esta deverá ser **SIMBÓLICA**, tendo em vista que o Regimento Interno da Câmara Municipal não exige quórum especial nem processo de votação diferenciado para aprovação da matéria em questão.

Em tempo, na forma prevista pelo parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente, na medida em que a matéria contida no PL se relaciona às atribuições desta Comissão para se manifestar sobre temas atinentes à educação e saúde em geral, cidadania, segurança pública e aos direitos do consumidor.

O PL deverá ter seu mérito analisado, igualmente, pela Comissão de Defesa e Promoção dos Direitos da Mulher, do Negro, da Pessoa Idosa, da Criança e do Adolescente, da Pessoa com Deficiência, da Família, e dos Direitos Humanos, em razão da clara relação da matéria com suas competências regimentais.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Linhares-ES, 3 de outubro de 2025.

ULISSES COSTA DA SILVA

Procuradoria





CÂMARA MUNICIPAL DE
LINHARES

Despacho Eletrônico de
Tramitação

Tramitado por: ULISSES COSTA DA SILVA



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade>
com o identificador 3400390036003200390039003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3400390036003200390039003A005400

Assinado eletronicamente por **ULISSES COSTA DA SILVA** em **03/10/2025 15:44**

Checksum: **99672D2AD14E47375986969F2C84C0032AED91EFEBE622FB3836DB05820893D5**

