



**PARECER Nº 2023, DE 2025, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1012, DE 2025**

De autoria da Nobre Deputada Solange Freitas, o projeto em epígrafe “Institui, no âmbito do Estado de São Paulo, o Programa ‘Papo Reto’ nas escolas da rede pública estadual de ensino e dá outras providências.”

A presente proposição esteve em pauta nos dias correspondentes às 133ª a 137ª Sessões Ordinárias (de 29/09/2025 a 06/10/2025), não tendo recebido emendas ou substitutivos. Ato contínuo, vem a propositura à análise desta Comissão, a fim de ser apreciada quanto a seus aspectos constitucional, legal e jurídico, conforme previsto no artigo 31, § 1º, do Regimento Interno.

O projeto de lei sob exame institui, no âmbito do Estado de São Paulo, linhas de crédito com juros reduzidos e prazos alongados destinadas a jovens empreendedores rurais, estabelecendo requisitos objetivos de elegibilidade, hipóteses de vedação, condicionantes de sustentabilidade ambiental, incorporação tecnológica e critérios de uso dos recursos públicos. A iniciativa legislativa organiza política pública de fomento econômico voltada à agricultura e pecuária de base tecnológica, à sucessão rural, à modernização produtiva e à redução de riscos ambientais, estruturando mecanismos de indução estatal aptos a promover inovação, sustentabilidade e geração de renda no meio rural paulista.

Inicialmente, à luz do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, verifica-se que a disciplina instituída pelo Projeto de Lei nº 1012/2025 se alinha diretamente a esse núcleo normativo essencial. A criação do PROGRAMA “PAPO RETO”, com foco na prevenção do bullying, da violência escolar, dos comportamentos de risco e da

deterioração da saúde mental de crianças e adolescentes, densifica a proteção da dignidade humana no ambiente escolar, assegurando que a escola seja espaço de acolhimento, respeito e formação integral. Ao organizar atividades de diálogo, conscientização, escuta ativa e fortalecimento das relações socioemocionais, a proposta converte o princípio da dignidade humana em diretriz concreta de política pública educacional, preservando a integridade física, psicológica e moral dos estudantes.

O artigo 3º, inciso IV, da Constituição da República, que estabelece como objetivo fundamental do Estado brasileiro promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação, igualmente fornece base constitucional direta à iniciativa. A estruturação de rodas de conversa, dinâmicas interativas, debates orientados e campanhas de prevenção previstas no PROGRAMA “PAPO RETO” visa combater discriminações, violências interpessoais, intolerâncias e práticas de exclusão que repercutem negativamente no clima escolar. A política pública instituída pelo projeto promove convivência pacífica e cultura de respeito, prevenindo comportamentos discriminatórios e fortalecendo a inclusão, em plena sintonia com a finalidade constitucional de promoção do bem de todos.

Em harmonia com o artigo 6º da Constituição Federal, que elenca a educação, a saúde e a segurança como direitos sociais, a proposta legislativa materializa política pública integradora voltada à proteção de dois direitos sociais em sua dimensão preventiva: a educação de qualidade em ambiente seguro e a saúde mental dos estudantes. Ao estruturar práticas pedagógicas de conscientização, prevenção de riscos e mediação de conflitos, o PROGRAMA “PAPO RETO” atua simultaneamente na promoção da saúde socioemocional e na preservação do ambiente pedagógico adequado, contribuindo para a efetividade da educação como direito social e para a mitigação de agravos psicológicos decorrentes de violência escolar, cyberbullying e exposição precoce a substâncias e redes sociais.

Por oportuno, o artigo 5º, caput, que garante a todos a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, reforça a legitimidade do programa ao exigir que o Estado assegure condições mínimas de convivência segura e livre de violências nas escolas públicas. Ao prever ações estruturadas de prevenção ao bullying e demais condutas que atentem contra a integridade física ou psíquica do corpo discente, o projeto densifica a garantia constitucional da segurança e da igualdade material, uma vez que protege, de modo especial, estudantes em situação de vulnerabilidade psicológica, econômica ou social, para os quais a violência escolar produz efeitos ainda mais intensos.

Por sua vez, o artigo 23, incisos II e V, da Constituição Federal, estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e proporcionar os meios de acesso à educação, conferindo suporte constitucional direto ao PROGRAMA “PAPO RETO”. A política pública proposta, ao estruturar ações preventivas voltadas à preservação da saúde mental, à mitigação de agravos psicológicos decorrentes do bullying, da violência escolar e do uso precoce de drogas, insere-se no núcleo da competência cooperativa de proteção em saúde. Simultaneamente, ao organizar atividades pedagógicas de diálogo, escuta, engajamento comunitário e produção de conteúdos educativos, a iniciativa materializa o dever estatal de assegurar meios adequados de acesso e permanência na educação em ambiente seguro e acolhedor. Dessa forma, o programa concretiza, no âmbito da rede estadual de ensino, o modelo de colaboração federativa previsto no dispositivo, realizando medidas integradas de promoção da saúde e de fortalecimento do processo educacional.

Na mesma linha, o artigo 24, incisos IX, XII e XV, da Carta Magna, ao atribuir competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar, respectivamente, sobre educação, proteção e defesa da saúde e proteção à infância e à juventude, legitima a edição de normas estaduais voltadas à prevenção da violência escolar, à promoção da convivência pacífica e à proteção integral do público

infantojuvenil. O PROGRAMA “PAPO RETO”, ao instituir diretrizes preventivas, pedagógicas e psicossociais no âmbito do sistema estadual de ensino, atua precisamente no espaço normativo reservado aos Estados para complementar normas gerais federais e desenvolver políticas educacionais e de saúde mental adaptadas à realidade do território paulista.

Ao mesmo tempo, os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal, ao estabelecerem que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União se limita à edição de normas gerais, sem exclusão da competência complementar dos Estados, conferem suporte normativo direto ao legislador paulista para estruturar, detalhar e operacionalizar políticas educacionais preventivas no âmbito da rede estadual de ensino, como o PROGRAMA “PAPO RETO”. Inexistindo norma geral federal exaustiva disciplinando programas permanentes de diálogo, prevenção ao bullying, mediação de conflitos e promoção da saúde mental no ambiente escolar, permanece íntegra a competência legislativa do Estado de São Paulo para definir objetivos, metodologias, instrumentos pedagógicos, formas de participação da comunidade escolar e diretrizes de atuação intersetorial, sem colidir com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nem com demais normas federais aplicáveis. Configura-se, assim, exercício plenamente legítimo da competência legislativa complementar atribuída ao Estado, em estrita observância ao pacto federativo e às especificidades da realidade educacional paulista.

Ademais, o artigo 25, *caput* e § 1º, da Constituição da República, ao assegurar aos Estados autonomia para organizarem-se por suas Constituições e leis e para exercerem todas as competências não vedadas pela Constituição da República, oferece fundamento adicional à iniciativa. A instituição de programa pedagógico permanente no âmbito da rede estadual de ensino constitui matéria inerente à organização de políticas públicas estaduais de educação, não abrangida por reserva de iniciativa do Chefe do Executivo e não vedada pela Constituição. A autonomia organizatória assegura ao

Estado de São Paulo plena legitimidade para legislar sobre programas educacionais voltados ao desenvolvimento integral do aluno, formação cidadã e prevenção de violências escolares.

Além disso, o artigo 196 da Constituição Federal, que dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser garantida mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doença e outros agravos, fundamenta diretamente a pertinência do PROGRAMA “PAPO RETO”. A violência escolar, o bullying e os comportamentos de risco, tais como uso precoce de drogas, ideação autolesiva e dependência excessiva de redes sociais, são reconhecidos como fatores determinantes de agravos em saúde física e mental. A proposta legislativa introduz política pública preventiva de natureza sanitária e psicossocial, reiteradamente recomendada pelo Ministério da Saúde e por organismos internacionais, promovendo cuidado integral e medidas de prevenção, em consonância com o mandamento constitucional de proteção e promoção da saúde.

Entretanto, o artigo 205 da Constituição Federal, que define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, destinada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para a cidadania e à qualificação para o trabalho, é densificado pela iniciativa. O PROGRAMA “PAPO RETO”, ao estruturar ações preventivas, de diálogo e de conscientização, contribui diretamente para formação cidadã, desenvolvimento socioemocional e preparação do estudante para convivência democrática, tornando o ambiente escolar mais seguro, participativo e orientado ao bem comum. A proposta reforça o papel da educação como instrumento de desenvolvimento integral.

Ainda, o artigo 206, incisos I e II, também dialoga diretamente com a matéria. A igualdade de condições para acesso e permanência na escola exige ambiente seguro e não hostil, enquanto a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento pressupõe convivência pacífica, respeito mútuo e ausência de violência psicológica ou física. O PROGRAMA “PAPO RETO”, ao prevenir práticas violentas e promover

espaços de escuta e diálogo, cria condições que potencializam o pleno exercício desses princípios, favorecendo permanência escolar e liberdade acadêmica em ambiente protegido e humanizado.

Em última análise, o artigo 227 da Constituição Federal, ao impor à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente, dentre eles vida, saúde, educação, dignidade, respeito, liberdade e convivência comunitária, reforça a necessidade de políticas públicas preventivas como a instituída pelo PROGRAMA “PAPO RETO”. A proposta se insere diretamente na obrigação constitucional de proteção integral, ao estruturar mecanismos permanentes de prevenção à violência, acolhimento socioemocional, orientação escolar e promoção da convivência comunitária saudável, assegurando ambiente que coloca crianças e adolescentes a salvo de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão.

No âmbito estadual, a iniciativa encontra respaldo no artigo 219, § único, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo, ao afirmar que a saúde é direito de todos e dever do Estado, e ao determinar, que os Poderes Públicos estadual e municipal devem garantir tal direito mediante políticas sociais, econômicas e ambientais voltadas ao bem-estar físico, mental e social da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos, confere fundamento constitucional direto à instituição do PROGRAMA “PAPO RETO”. A iniciativa legislativa, ao promover ações preventivas de diálogo, conscientização, mediação de conflitos, combate ao bullying e orientação sobre riscos associados a drogas e ao uso excessivo de redes sociais, insere-se no âmbito da proteção da saúde mental, como dimensão indissociável do direito fundamental à saúde. Trata-se de política pública de caráter nitidamente preventivo, destinada a reduzir fatores de risco psicossociais e a promover ambiente escolar saudável, coeso e seguro, densificando o comando constitucional de promoção do bem-estar físico e emocional da população estudantil.

Outrossim, o artigo 237 da Constituição Paulista, ao orientar que a educação estadual deve ser ministrada com base nos princípios da Constituição Federal e inspirada nos ideais de liberdade e solidariedade humana, atribuindo-lhe como fins a compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana, o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais, e a condenação de qualquer tratamento desigual motivado por preconceito filosófico, político, religioso, de classe, raça ou sexo, é diretamente atendido pelo PROGRAMA “PAPO RETO”. A proposta legislativa, ao instituir atividades pedagógicas interativas, rodas de conversa e campanhas educativas voltadas à promoção da convivência pacífica, ao reforço da dignidade humana, ao combate a discriminações e à formação de consciência cidadã entre estudantes, concretiza os objetivos educacionais constitucionalmente fixados. A iniciativa fortalece práticas pedagógicas inclusivas e incentiva o desenvolvimento de valores de respeito e solidariedade, em plena sintonia com o preceito constitucional que orienta a educação paulista.

Com efeito, o artigo 277 da Constituição do Estado de São Paulo, ao impor ao Poder Público, juntamente com a família, o dever de assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem, ao idoso e às pessoas com deficiência, com absoluta prioridade, direitos fundamentais como vida, saúde, educação, dignidade, respeito, liberdade e convivência comunitária, além de protegê-los contra toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e agressão, fornece reforço constitucional robusto à pertinência do PROGRAMA “PAPO RETO”. A política instituída pelo projeto, ao estabelecer ações permanentes de prevenção ao bullying, enfrentamento de condutas violentas, promoção de acolhimento escolar, orientação aos pais e apoio a professores, integra diretamente o sistema de proteção integral, reduzindo riscos psicossociais e fortalecendo o ambiente escolar como espaço seguro de formação humana. A iniciativa se conforma, assim, ao dever constitucional de tutela prioritária da infância,

adolescência e juventude, convertendo mandamentos constitucionais de proteção em estratégias pedagógicas e comunitárias concretas no cotidiano das escolas estaduais.

A compatibilidade com normas complementares mostra-se igualmente preservada. Em primeiro plano, no âmbito federal, a proposta legislativa harmoniza-se com a Lei nº 8.069/1990 (*ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*), que organiza o sistema de proteção integral e estabelece ser dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, direitos fundamentais, atribuindo à escola papel essencial na prevenção de violências e na proteção de crianças e adolescentes. De igual modo, converge com a Lei nº 9.394/1996 (*LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL*), que define a educação escolar como processo desenvolvido no interior das instituições de ensino, impondo aos Estados a organização de seus sistemas educacionais e ressaltando a necessidade de ambiente escolar seguro, adequado e voltado à formação cidadã.

Soma-se a essas diretrizes a Lei nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (bullying) em âmbito nacional, prevendo ações continuadas de prevenção, capacitação e participação da comunidade escolar, compatíveis com as rodas de conversa, dinâmicas e campanhas previstas no PROGRAMA “PAPO RETO”. Por fim, a Lei nº 11.343/2006, que estrutura o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, enfatiza ações preventivas e educativas voltadas à conscientização de crianças e adolescentes sobre os riscos do uso precoce de substâncias psicoativas. O conjunto dessas normativas federais evidencia ambiente jurídico inteiramente favorável ao PROGRAMA “PAPO RETO”, que se qualifica como instrumento local de operacionalização das políticas nacionais de proteção integral, prevenção de violências e promoção da saúde mental escolar.

No plano estadual, a proposta legislativa também revela plena compatibilidade com o arcabouço normativo vigente. A Lei Estadual nº 10.670/2000 (*CÓDIGO DE SAÚDE DO ESTADO*) estabelece diretrizes de proteção e promoção do bem-estar físico e mental,

amparando políticas preventivas como aquelas previstas no PROGRAMA “PAPO RETO”. Por seu turno, a Lei Estadual nº 12.780/2007 (*PROGRAMA SP AMIGO DO ADOLESCENTE*) e a Lei Estadual nº 10.830/2001 (*PROGRAMA DE PREVENÇÃO AO USO INDEVIDO DE DROGAS*) abordam diretrizes amplas de proteção à juventude e prevenção ao uso de drogas, mas sem detalhamento metodológico ou continuado no ambiente escolar. Assim, A iniciativa ora examinada não colide com nenhuma dessas normativas estaduais, ao contrário, preenche lacuna relevante, ao instituir programa permanente, contínuo e estruturado de prevenção ao bullying, mediação de conflitos, promoção da convivência pacífica e cuidado com a saúde mental. Dessa forma, reforça e integra o sistema de proteção escolar e psicossocial da juventude paulista, elevando o grau de efetividade das políticas estaduais já existentes.

Ante o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei objeto do presente parecer, encontra sólido respaldo constitucional e legal, respeita a repartição de competências, observa os princípios da Administração Pública e guarda compatibilidade com o ordenamento federal e estadual pertinente, sem revelar vício de ordem formal ou material que obste sua tramitação. Desse modo, concluo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposta, legitimando seu regular prosseguimento e aprovação.

Assim, verificamos que a matéria é de natureza legislativa e, quanto ao poder de iniciativa, de competência concorrente, nos termos dos artigos 19 e 24, *caput*, da Constituição do Estado, combinados com os artigos 145, §1º, e 146, III, ambos do Regimento Interno.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1012, de 2025.

Rafael Saraiva - Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO RAFAEL SARAIVA,
FAVORÁVEL.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 10/12/2025.

Thiago Auricchio - Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto do relator
Conte Lopes	Favorável ao voto do relator
Alex Madureira	Favorável ao voto do relator
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto do relator
Reis	Favorável ao voto do relator
Danilo Campetti	Favorável ao voto do relator
Marcelo Aguiar	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator
Oseias de Madureira	Favorável ao voto do relator