



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 137/2025

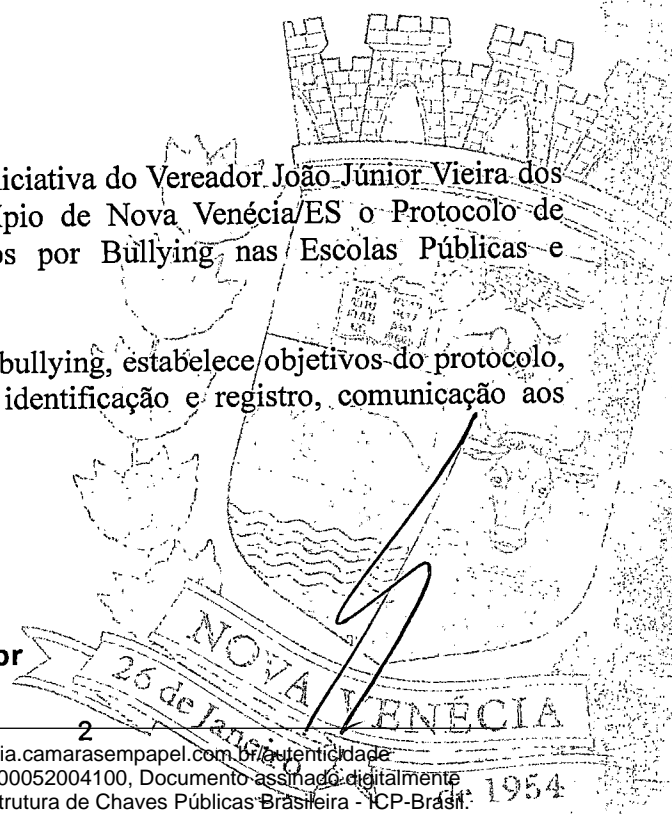
Protocolo CMNV-ES n.º 34.231/2025
Referência: Projeto de Lei n.º 105/2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PROTOCOLO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO BULLYING NAS ESCOLAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL CONCORRENTE. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. PARECER PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Vereador João Júnior Vieira dos Santos, que visa instituir no âmbito do Município de Nova Venécia/ES o Protocolo de Prevenção, Intervenção e Solução de Conflitos por Bullying nas Escolas Públicas e Particulares.

O projeto define o conceito de bullying, estabelece objetivos do protocolo, determina ações estratégicas, procedimentos de identificação e registro, comunicação aos órgãos competentes e acolhimento às vítimas.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



A proposição encontra-se distribuída para análise e emissão de parecer jurídico quanto à sua constitucionalidade, legalidade, competência municipal sobre a matéria e conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SOBRE A MATÉRIA

Preliminarmente, cumpre analisar se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria objeto do presente projeto de lei.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no artigo 24, inciso IX, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. O artigo 30, incisos I e II, por sua vez, estabelece a competência municipal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento de que os Municípios, embora não incluídos expressamente no artigo 24 da Constituição Federal, podem legislar sobre matérias de competência concorrente quando houver interesse local preponderante, exercendo competência suplementar nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna.

Nos moldes do artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal e de competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Não obstante isso, a jurisprudência pátria admite que o Município tenha atuação legislativa suplementar sobre educação, quando presente interesse local.

Ação direta de inconstitucionalidade – Município de Jundiá – Lei Municipal n. 9.880, de 30 de fevereiro de 2023, a qual "veda, aos órgãos públicos municipais e às instituições de ensino e bancas examinadoras de seleções e concursos públicos, a utilização de novas formas de flexão de gênero e número de palavras em contrariedade às regras gramaticais consolidadas e aprovadas pela Comunidade Lusófona" – Afronta ao pacto federativo – Usurpação da competência privativa da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



(artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal e 144 da Constituição do Estado de São Paulo)– Ausência de interesse local capaz de justificar a suplementação municipal – Contrariedade aos princípios que regem o ensino – Inteligência dos artigos 237, inciso VII da Constituição do Estado de São Paulo e 205 e 206 da Constituição Federal – Precedentes jurisprudenciais – Procedência. Ação julgada procedente.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2178443-36.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 21/02/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 26/02/2024)

No caso concreto, a instituição de protocolo de prevenção e combate ao bullying nas escolas municipais caracteriza inequívoco interesse local, na medida em que visa proteger crianças e adolescentes matriculados em instituições de ensino situadas no território do Município, promovendo ambiente escolar seguro e saudável.

Ademais, o projeto menciona expressamente a observância da Lei Federal nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), e a Lei Federal nº 14.811/2024, que tipifica o bullying e cyberbullying no Código Penal, demonstrando adequação ao sistema normativo nacional.

O Município de Nova Venécia, portanto, possui competência constitucional para legislar sobre a matéria, exercendo competência suplementar e legislando sobre interesse local preponderante.

2.2 DA COMPETÊNCIA DE INICIATIVA DO PROJETO DE LEI – VÍCIO FORMAL

Superada a questão da competência legislativa municipal sobre a matéria, impõe-se examinar a competência para a iniciativa do projeto de lei, aspecto que se revela o ponto nevrálgico da presente análise.

O sistema constitucional brasileiro estabelece hipóteses de iniciativa privativa (ou reservada) para determinadas matérias, as quais não podem ser objeto de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sob pena de vício formal insanável de inconstitucionalidade.

O artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal estabelece:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-



www.cmnv.es.gov.br



cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1890



27 3752-1890

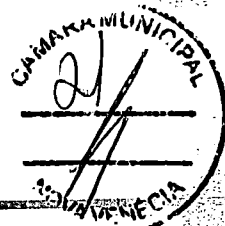
27 3752-1931

Autenticar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003400310032003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

O artigo 84, inciso VI, alínea "a", por sua vez, dispõe:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

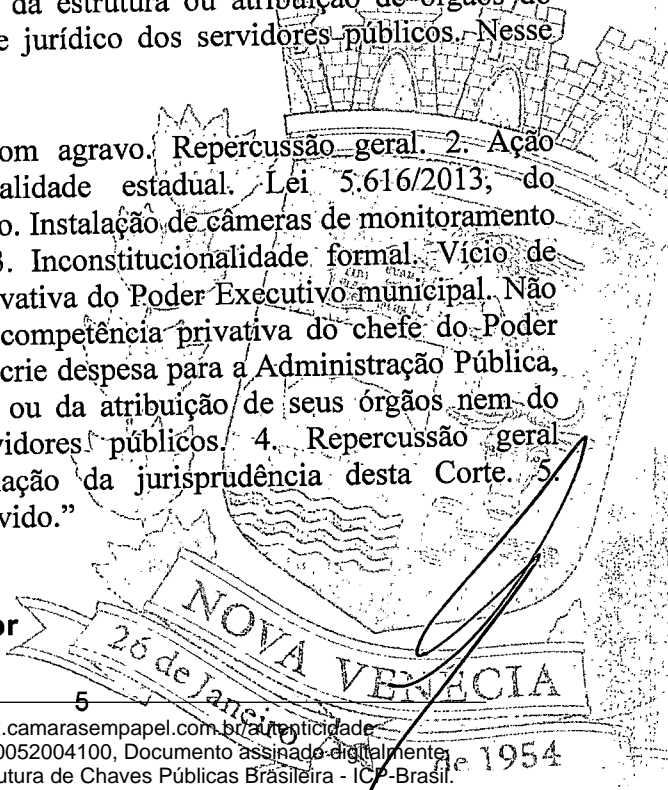
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Esses dispositivos consagram o princípio da separação dos poderes e a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa, criação de atribuições e serviços públicos, bem como matérias que impliquem aumento de despesa.

O princípio da simetria, amplamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, impõe a observância dessas normas de iniciativa privativa no âmbito dos Estados-membros e dos Municípios, resguardadas as peculiaridades de cada ente federativo.

Em matéria de iniciativa legislativa, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no “Tema 917” (ARE 878.911/RJ), sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido:

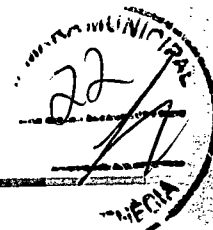
“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder 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.”





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



(STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016) – grifei.

Relativamente à criação de despesas por leis de iniciativa do Poder Legislativo, a questão me parece ter sido resolvida a partir do entendimento firmado no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal. Conforme restou decidido no julgamento do RE 878.911/RJ, “**não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**” (artigo 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e” da Constituição Federal).

A referida decisão confirma que o vereador tem ampla competência para legislar, inclusive em matérias que tratam de despesas para o Executivo municipal, desde que essas não envolvam a estrutura deste, atribuições de seus órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos.

Analisando o conteúdo do Projeto de Lei nº 105/2025, verifica-se que a proposição:

- a) **Cria atribuições e procedimentos administrativos para a Secretaria Municipal de Educação** (artigo 5º), autorizando a criação de mecanismos de prevenção, acolhimento às vítimas e responsabilização de agressores;
- b) **Determina ações estratégicas específicas** (artigo 6º), incluindo realização de mesas redondas com pais e professores, envolvimento de alunos, consultas públicas e elaboração de protocolo;
- c) **Estabelece procedimentos de identificação e registro** (artigo 7º), impondo à direção escolar a abertura de Ficha de Ocorrência Interna de Bullying;
- d) **Define comunicações e encaminhamentos obrigatórios** (artigo 8º), determinando convocação de pais, comunicação ao Conselho Tutelar, CRAS/CREAS e Delegacia de Polícia;
- e) **Institui procedimentos de acolhimento da vítima** (artigo 9º), incluindo atendimento imediato e encaminhamento a apoio psicológico disponível na municipalidade.

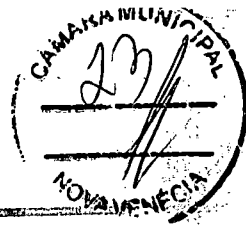
Embora a técnica legislativa adotada pelo proponente do projeto de lei no sentido de ter natureza AUTORIZATIVA, e a despeito de sua nobre e louvável iniciativa, todas essas disposições criam novas atribuições administrativas para órgãos e servidores públicos municipais, especialmente da Secretaria Municipal de Educação.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



A criação de atribuições administrativas, ainda que não implique criação formal de cargos ou órgãos, caracteriza matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme apontado alheres.

O Projeto de Lei nº 105/2025, nesse ponto, portanto, padece de vício formal de iniciativa, por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes e as normas constitucionais sobre iniciativa legislativa quanto às determinações às escolas públicas.

Quanto às escolas particulares, tal entendimento não se aplica, inexistindo, a meu ver, o vício apontado. O artigo 4º do projeto dispõe que a lei se aplica a todas as escolas públicas e particulares de ensino localizadas no âmbito do Município.

2.3 Da Técnica Legislativa

O projeto apresenta algumas impropriedades de técnica legislativa:

Inconsistência conceitual: O § 2º do artigo 2º utiliza a expressão "pode de ser caracterizado", quando o correto seria "pode ser caracterizado";

Incompletude: O artigo 9º interrompe-se no inciso II, sem apresentar os demais incisos ou parágrafos que porventura existissem no projeto original, sugerindo que o documento está incompleto;

Imprecisão terminológica: O artigo 5º menciona "práticas de bullying" quando deveria referir-se a "prevenção de práticas de bullying" ou "combate ao bullying", tendo em vista que o objetivo é coibir, e não permitir tais práticas;

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 105/2025 apresenta os seguintes óbices jurídicos:

3.1 QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE

O projeto É INCONSTITUCIONAL por vício formal de iniciativa, uma vez que:

a) Cria atribuições administrativas para órgãos e servidores da Secretaria Municipal de Educação, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria;



www.cmnv.es.gov.br



cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1880 - 27 3752-1931



Autenticar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003400310032003A00500052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



b) Interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Municipal, competência indelegável do Chefe do Poder Executivo.

3.2 QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS

O projeto apresenta impropriedades de técnica legislativa, incompletude e imprecisões terminológicas que comprometem sua aplicabilidade.

IV – PARECER

Ante o exposto, manifesto-me pela **INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 105/2025, sugerindo sua **REJEIÇÃO** pela Casa Legislativa ou, alternativamente, sua **DEVOLUÇÃO AO AUTOR** para que seja reapresentado como anteprojeto de lei, para iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, acompanhado dos estudos técnicos e documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalto que a matéria objeto do projeto reveste-se de inegável relevância social e interesse público, sendo louvável a preocupação do nobre Vereador proponente com a prevenção e combate ao bullying nas escolas municipais. Contudo, a forma jurídica escolhida não se mostra adequada ao sistema constitucional de repartição de competências e ao regime de iniciativa legislativa.

Sugiro que o Vereador autor formule **INDICAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos regimentais, solicitando que o Prefeito Municipal elabore e envie à Câmara Municipal projeto de lei sobre a matéria, acompanhado dos estudos técnicos, demonstrativos de impacto orçamentário-financeiro e demais documentos exigidos pela legislação.

Tal procedimento preservará a louvável intenção do parlamentar de implementar política pública de combate ao bullying, ao mesmo tempo em que garantirá a constitucionalidade e legalidade da futura norma.

V – DISPOSIÇÕES FINAIS

Em face dos vícios formais de constitucionalidade e legalidade identificados, **deixo de apresentar texto substitutivo ou emendas corretivas**, uma vez que os óbices apontados são de natureza insanável e dizem respeito à própria competência para iniciativa legislativa.



www.cmnv.es.gov.br



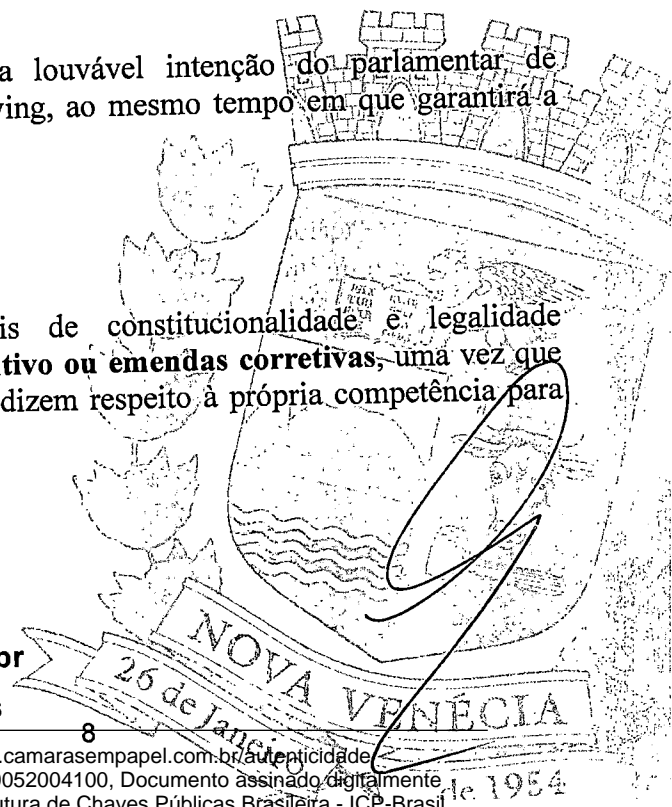
cmnv@cmnv.es.gov.br

Avenida Vitória, 23 – Centro – Caixa Postal 4 – 29830-000 – Nova Venécia-ES

Telefax: 27 3752-1800 - 27 3752-1800 - 27 3752-1931



Verificar documento em <https://novavenecia.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 330035003400310032003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Não é tecnicamente adequado nem juridicamente possível "corrigir" mediante emendas um projeto que padece de vício de iniciativa, pois tal vício contamina toda a proposição, exigindo sua reapresentação pelo órgão competente (Poder Executivo).

Por essa razão, limito-me a sugerir a rejeição do projeto ou sua conversão em Indicação ao Poder Executivo, conforme fundamentação supra.

Destaco, por fim, que este parecer se atém aos aspectos jurídico-formais da proposição, não adentrando no mérito político da conveniência e oportunidade da matéria, aspecto que compete exclusivamente aos nobres Vereadores avaliar no exercício de suas atribuições constitucionais.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 28 de novembro de 2025.

EDUARDO VENTORIM MOREIRA
Subprocurador Geral

