PARECER JURÍDICO: 031/2025
AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI
REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5681/2025
AUTORIA: Legislativo (Vereador)

Ementa: *"PROJETO DE LEI. INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE COMBATE À INTIMIDAÇÃO SISTEMÁTICA (BULLYING) – INICIATIVA PARLAMENTAR. NECESSIDADE DE EMENDAS PONTUAIS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES.*

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5681/2025 de autoria do Legislativo municipal, que "Institui a Semana Municipal de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) nas escolas do Município de Imbituba e dá outras providências".

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 11 de março de 2025, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 17/03/2025 e, no mesmo dia, enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, aos 18/03/2025, solicitou parecer a esta assessoria jurídica.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais (artigos 104, inciso I, 105 e 107 do Regimento Interno[1] da Câmara Municipal de Imbituba.

[1] Art. 104. São modalidades de proposições:
I - os Projetos de Lei;
Art. 105. As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor e autores.
Art. 107. As proposições consistentes em Projeto de Lei, Decreto Legislativo, Resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adéqua aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

Os Municípios brasileiros, entes federados autônomos, nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de capacidade legislativa para disciplinar os assuntos de interesse local de forma privativa ou suplementar, conforme ditam os incisos I e II do art. 30 da Constituição.

Ademais, o Projeto de Lei em análise não se refere à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal previstas no art. 72[2], da Lei Orgânica do Município ou art. 61, §1º e incisos da Constituição Federal.

Nos moldes do que prevê o art. 70[3] da Lei Orgânica do Município de Imbituba, o Senhor Vereador é competente para propor o Projeto de Lei.

Em vista disto, a proposta está dentro da alçada constitucional do legislativo municipal, cuja competência para iniciativa parlamentar é legítima, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Legislativo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei em questão, visto não se tratar de matéria de competência privativa de outro Poder (art. 61, *caput*, Constituição Federal, art. 50, *caput,* da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 70 da Lei Orgânica do Município de Imbituba).

No que diz respeito à competência municipal, é relevante salientar que o legislador constituinte optou por listar tanto as competências legislativas quanto as competências materiais

[2] Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxilio e subvenções.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.

[3] Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

no mesmo dispositivo - o artigo 30[4]. Além disso, o artigo 112 da Constituição Estadual complementa essa abordagem.

O projeto de lei em questão tem como objetivo instituir a Semana Municipal de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying), a ser realizada anualmente na segunda semana do mês de abril, no âmbito das escolas públicas e privadas do Município de Imbituba.

A proposta legislativa prevê a realização de atividades educativas, palestras, debates, dinâmicas e campanhas de conscientização, envolvendo a comunidade escolar, especialistas e entidades relacionadas aos direitos da criança e do adolescente.

Pertinente pontuar, que diversas legislações federais confirmam a pertinência do tema tratado no projeto de lei municipal sobre combate ao bullying, especialmente no ambiente escolar, como, por exemplo, a Lei nº 13.185/2015, que instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) em todo o território nacional, definindo bullying e determinando que todos os estabelecimentos de ensino devem adotar medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática. O artigo 5º[5] da lei referida é claro ao impor às escolas a obrigação de desenvolver ações preventivas e educativas.

A Lei nº 13.663/2018, por seu turno, alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), incluindo entre as incumbências das escolas a promoção de medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, "especialmente a intimidação sistemática (bullying)", e a promoção da cultura de paz nas escolas. O art. 12, inciso IX[6], da LDB, reforça a necessidade de ações institucionais nesse sentido.

---

[4] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

[5] Art. 5º É dever do estabelecimento de ensino, dos clubes e das agremiações recreativas assegurar medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática (bullying).

[6] Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
(…)
IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas; (Incluído pela Lei nº 13.663, de 2018)

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

Vale mencionar também a Lei nº 14.811/2024, que tornou crime a prática de bullying e cyberbullying, além de prever a responsabilidade do poder público local no desenvolvimento de protocolos de proteção à criança e ao adolescente contra qualquer forma de violência no âmbito escolar, incluindo a capacitação continuada do corpo docente e ações de conscientização da comunidade escolar

Essas normas federais demonstram que a matéria do projeto de lei - instituição de uma semana municipal de combate ao bullying nas escolas, com atividades educativas e de conscientização - está em perfeita sintonia com as diretrizes nacionais de educação e proteção à criança e ao adolescente.

Outrossim, Além disso, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 11, inciso III, atribui aos municípios a competência para baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, o que inclui a possibilidade de instituir campanhas e semanas temáticas de prevenção e combate ao bullying, respeitando as diretrizes nacionais

Vale ressaltar que o princípio da reserva administrativa delimita as competências dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo que o Legislativo deve se restringir a editar normas gerais, abstratas e regulatórias, enquanto o Executivo é responsável pela implementação e execução dessas normas.

O renomado autor citado anteriormente, Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, JusPodivm, 21ª ed, atualizada por Giovani da Silva Corralo, 2024, p. 531 e 532), ensina que:

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos sobre a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*
> *Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*
> *(...)*
> *Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. (...)*
> *De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do Plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito 'adjuvandi causa', isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações*

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

> *concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de suas exclusivas competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial."*

Com efeito, A lição de Hely Lopes Meirelles é clara ao distinguir a função normativa do Legislativo da função executiva do Prefeito: a Câmara estabelece normas gerais e abstratas, enquanto o Executivo realiza atos concretos de administração. O Legislativo pode indicar medidas administrativas ao Prefeito, mas não impor obrigações executivas específicas, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes. O projeto de lei respeita essa distinção ao prever que a regulamentação e execução das atividades caberão ao Executivo, sem impor obrigações administrativas diretas.

O princípio da harmonia e separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, exige que cada Poder atue dentro de sua esfera de competência, sem subordinação, mas colaborando para a consecução dos interesses públicos. O projeto não invade competências exclusivas do Executivo, mantendo-se no âmbito normativo e colaborativo, conforme reforçado pela doutrina e pela jurisprudência do STF[7] sobre coabitação normativa entre Executivo e Legislativo em matérias de interesse local.

A proposta legislativa apenas autoriza e incentiva a realização de atividades educativas, sem impor cronograma vinculante, alocação de recursos específicos, nem detalhamento de execução, o que garante a liberdade de ação do Executivo e respeita o regime constitucional da separação dos poderes.

O art. 5º do projeto menciona que o Executivo regulamentará a lei e promoverá a divulgação e o incentivo à adesão das instituições de ensino, o que, à luz da doutrina citada, pode ser entendido como manifestação normativa genérica e não como imposição de obrigação administrativa direta, o que manteria a regularidade da proposição.

No entanto, para maior segurança jurídica, recomenda-se a supressão do art. 6º (que repete parcialmente o art. 5º) e o ajuste da redação do art. 5º, deixando claro seu caráter meramente autorizativo.

Sugere-se a seguinte redação ao artigo 5º:

> "Art. 5º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, promovendo, na medida de suas possibilidades, a divulgação da Semana Municipal de Combate ao Bullying e incentivando a adesão das instituições de ensino."

[7] Leia-se: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=425467> - acessado em 07/05/2025.

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

Neste contexto, ainda, não se pode olvidar que os arts. 16 e 17 da LRF exigem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de adequação orçamentária para atos que criem ou aumentem despesas públicas. Contudo, a obrigatoriedade de tais instrumentos se aplica a projetos que gerem despesa obrigatória de caráter continuado ou aumento de gastos permanentes.

No caso concreto, embora o projeto de lei mencione a realização de atividades (como palestras e campanhas), não institui obrigação de gasto nem impõe despesa vinculante ou continuada ao Poder Executivo, tratando-se de medida meramente autorizativa e programática, cuja implementação dependerá de disponibilidade orçamentária e regulamentação posterior. Assim, não se vislumbra, em princípio, violação à LRF, pois não se impõe despesa automática ou obrigatória ao Município.

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, OPINO pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei nº 5681/2025, Ressaltando-se a necessidade de supresão do artigo 6º e adequação à redação do artigo 5º da propositura.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo[8]. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

> *"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução*

[8] **CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.** (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 07 de maio de 2025.

Assessor jurídico da presidência
OAB/SC 55.969

Assinado por 1 pessoa: HENRI WINCKLER
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157 e informe o código 37AB-62B8-1EFA-D157

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 37AB-62B8-1EFA-D157

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✔ HENRI WINCKLER (CPF 066.XXX.XXX-86) em 07/05/2025 15:11:19 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://cmimbituba.1doc.com.br/verificacao/37AB-62B8-1EFA-D157