

OF GP Nº 2.672/2026

Cuiabá/MT, 9 de julho de 2026

A Sua Excelência, o(a) Senhor(a)

Paula Calil

Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá

Senhor(a) Presidente,

Servimo-nos do presente para encaminhar a Vossa Excelência e aos dignos Vereadores a mensagem nº 48/2026 com as respectivas RAZÕES DE VETO TOTAL ao Projeto de Lei que em súmula "**MENSAGEM 48 "ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI Nº 5.274, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2009, QUE DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DE MEDIDAS DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE AO BULLYING ESCOLAR NO PROJETO PEDAGÓGICO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, PARA ESTABELECEM MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO POR OMISSÃO DIANTE DE ATOS DE BULLYING, VIOLÊNCIA FÍSICA, PSICOLÓGICA E PRÁTICAS DISCRIMINATÓRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**", para a devida análise.

Sendo o que temos no momento, apresentamos na oportunidade os nossos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Executivo Municipal (Câmara Digital)
Prefeito(a) Municipal



MENSAGEM Nº 48/2026

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Presidente,

Excelentíssimas Senhoras Vereadoras,

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

No exercício das prerrogativas contidas no artigo 41, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, levo ao conhecimento de Vossas Excelências as razões de **VETO TOTAL** aposto ao Projeto de Lei que “**altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 5.274, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção e combate ao bullying escolar no projeto pedagógico das escolas do Município de Cuiabá, para estabelecer mecanismos de responsabilização por omissão diante de atos de bullying, violência física, psicológica e práticas discriminatórias, e dá outras providências**”, de autoria parlamentar da Ilustríssima Senhora Vereadora Dra. Mara, aprovado por essa Augusta Câmara Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

A ilustre Vereadora apresentou à deliberação de seus pares o Projeto de Lei em epígrafe, posteriormente aprovado por essa Casa Legislativa e submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto, nos termos da Lei Orgânica Municipal.

Inicialmente, registra-se que as presentes razões encontram fundamento no **Parecer Jurídico nº 331/GAB/PAAL/PGM/H/2026**, cujas conclusões são adotadas também como razões deste ato, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade, legalidade e juridicidade que compete ao Chefe do Poder Executivo no momento da análise da proposição legislativa aprovada pelo Parlamento Municipal.

O Projeto de Lei pretende acrescentar à Lei Municipal nº 5.274/2009 os arts. 2º-A, 3º-A, 4º-A e 4º-B, com o objetivo de estabelecer definições legais de “violência escolar”, “discriminação” e “omissão injustificada”, impor obrigações a escolas públicas e privadas, criar mecanismos de responsabilização de pais ou responsáveis legais de alunos identificados como autores de bullying, violência ou discriminação, bem como prever responsabilização da direção escolar em hipóteses de omissão.

O texto aprovado possui o seguinte teor:

Art. 1º A Lei nº 5.274, de 18 de dezembro de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º-A. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – Violência escolar: qualquer ação, conduta ou omissão que cause dano físico, psicológico, moral ou social ao aluno, inclusive por meio digital (cyberbullying);



II – Discriminação: prática de excluir, segregar ou tratar de forma desigual alunos em razão de características pessoais, físicas, sociais, culturais, religiosas, étnicas, de gênero, de orientação sexual ou comportamentais;

III – Omissão injustificada: a falta de adoção de medidas razoáveis e proporcionais diante do conhecimento ou da suspeita fundamentada de ato de bullying, violência ou discriminação.”

“Art. 3º-A. As escolas públicas e privadas deverão:

I – adotar políticas internas de prevenção e combate ao bullying, à violência e à discriminação;

II – capacitar, de forma contínua, professores e funcionários para identificar, prevenir e intervir em situações de violência ou exclusão;

III – disponibilizar canais confidenciais e seguros para denúncias, garantindo proteção à vítima e ao denunciante;

IV – registrar formalmente e comunicar aos pais ou responsáveis, bem como ao Conselho Tutelar, sempre que houver indícios ou comprovação de tais práticas.”

“Art. 4º-A. Os pais ou responsáveis legais de alunos identificados como autores de bullying, violência ou discriminação, caso comprovada omissão injustificada ou incentivo à conduta, estarão sujeitos, mediante processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa, às seguintes medidas:

I- advertência formal por escrito;

II - obrigatoriedade de participação em encontros educativos e oficinas de conscientização promovidas pelo Conselho Tutelar, CRAS ou Secretaria Municipal de Educação;

III - encaminhamento ao Ministério Público, em casos de reincidência ou gravidade.”

“Art. 4º-B. A direção das escolas será responsabilizada caso: I – não adote medidas preventivas previstas nesta Lei;

I – deixe de apurar denúncias recebidas;

II - não comunique os órgãos competentes em casos de violência grave ou recorrente.

Parágrafo único. A omissão injustificada poderá resultar, mediante processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa, em:

a) advertência administrativa emitida pela Secretaria Municipal de Educação;



b) instauração de sindicância administrativa em escolas públicas.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A análise jurídica do **Projeto de Lei nº 577/2025** evidencia a **existência de vícios formais e materiais** que comprometem sua validade, tanto sob a ótica da repartição constitucional de competências quanto sob a perspectiva da separação dos Poderes, da reserva de administração, da legalidade sancionatória, da segurança jurídica, da técnica legislativa e da responsabilidade fiscal.

Embora seja inegável a relevância constitucional e social da prevenção e do combate ao *bullying*, à violência e à discriminação no ambiente escolar, a finalidade legítima da proposta não afasta a necessidade de observância dos limites constitucionais impostos à atuação legislativa municipal.

O enfrentamento de tais condutas deve ocorrer em conformidade com a Constituição Federal, com a legislação federal de regência da educação, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com a legislação nacional de combate à intimidação sistemática e com os fluxos próprios do sistema de garantia de direitos.

Diante desse cenário, impõe-se a detalhada exposição das inconstitucionalidades e ilegalidades identificadas, cujos **vícios insanáveis de natureza formal e material** justificam a **aposição de VETO INTEGRAL** ao **Projeto de Lei nº 577/2025**, conforme os fundamentos jurídicos que se passam a expor a seguir.

II.1 – Da inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa

A Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, XXIV. Também estabelece competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, proteção à infância e juventude, cabendo à União editar normas gerais, conforme art. 24, IX e XV. Violações aos referidos dispositivos, inclusive, já haviam sido levantados pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, nos termos do **Parecer nº 763/2025**, durante a tramitação do **Projeto de Lei nº 577/2025**.

Aos Municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Tal competência, contudo, possui natureza suplementar e conformadora, não autorizando o legislador municipal a substituir, contrariar ou inovar autonomamente em matéria de normas gerais federais, diretrizes educacionais nacionais, regime jurídico protetivo da criança e do adolescente ou direito administrativo sancionador.

A Constituição Federal estabelece um sistema rígido de repartição de competências legislativas, assegurando à União a prerrogativa de fixar as normas gerais sobre educação, o que inevitavelmente engloba a definição de currículos, conteúdos programáticos e a



metodologia de ensino.

O eixo normativo que estrutura conteúdos, materiais didáticos, parâmetros curriculares e condições de oferta na educação básica é conferido à legislação federal (Lei n. 9.394/1996 – LDB) e a atos nacionais de caráter geral (como a Base Nacional Comum Curricular - BNCC), de modo que a atuação normativa municipal, quando possível, deve assumir feição suplementar, estritamente compatível e não conflitante com tais diretrizes.

Sendo assim, conquanto o art. 24, IX, da Carta Magna atribua competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre educação e ensino, essa concorrência está estritamente limitada às normas gerais federais.

Ademais, o conceito de interesse local não pode ser interpretado de forma a permitir que o legislador municipal adentre o cerne das diretrizes e bases da educação nacional ou crie tipos sancionatórios novos em matéria de proteção à infância e à juventude.

Como já reconhecido no Parecer Jurídico n.º 331/GAB/PAAL/PGM/H/2026 (SIGED 0.094820/2026) e pelo Parecer nº 763/2025 da CCJR, o art. 4º-A do projeto, ao propor *medidas sancionatórias contra pais ou responsáveis legais*, incluindo encaminhamento ao Ministério Público e definição de “omissão injustificada” com critérios próprios, **invade a competência legislativa da União, uma vez que o Estatuto da Criança e do Adolescente já prevê, em seu art. 249, as condutas omissivas puníveis dos responsáveis.**

No âmbito da proteção à criança e ao adolescente, a competência concorrente da União para editar normas gerais limita a ação dos Municípios, que não podem inovar de forma a criar sanções não previstas na legislação nacional.

A tipificação de condutas e a definição de sanções administrativas em matéria de proteção à criança e ao adolescente são matérias federais, cuja uniformidade é indispensável à coerência do sistema protetivo.

Ora, a regulação de comportamentos no ambiente escolar, especialmente para fins de imposição de sanções administrativas a pais, responsáveis e gestores, *insere-se no campo das normas gerais de educação e de proteção à infância, cuja disciplina compete à União.*

No caso concreto, a proposição extrapola os limites da competência municipal suplementar ao criar regime local de responsabilização administrativa de pais, responsáveis legais e direções escolares, com definição de condutas omissivas, medidas sancionatórias e consequências administrativas próprias.

A disciplina de infrações e sanções em matéria educacional e de proteção à infância e juventude exige uniformidade nacional e compatibilidade com a legislação federal, notadamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Federal nº 13.185/2015.

A Suprema Corte brasileira tem sido enfática ao considerar inconstitucionais leis



estaduais e municipais que buscam intervir diretamente nos currículos, nos conteúdos pedagógicos ou nas condutas no ambiente escolar, mesmo sob o pretexto de proteger os estudantes. Questões relacionadas à abordagem de temas sensíveis no ambiente escolar, bem como a definição de infrações e sanções, não podem ser objeto de legislação isolada por parte dos Municípios.

A uniformidade e a coerência do sistema educacional e do sistema de proteção à infância em âmbito nacional exigem que tais definições sejam coordenadas pelo ente federal competente, o que é necessário para assegurar o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205 da CF/88).

No âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 13.663/2018 alterou o art. 12 da Lei nº 9.394/1996 para incluir, entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino, a promoção de medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática, e o estabelecimento de ações destinadas à promoção da cultura de paz nas escolas. Portanto, as obrigações gerais de prevenção, conscientização e combate à violência escolar já se encontram inseridas no regime nacional da educação básica.

Em relação à proteção integral, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece normas gerais de âmbito nacional sobre direitos fundamentais, deveres da família, da sociedade e do Estado, atribuições do Conselho Tutelar, comunicação de situações de risco, medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis e infrações administrativas. Esse regime nacional é estruturado para assegurar uniformidade mínima de proteção e impedir que cada ente local estabeleça, sem coordenação sistêmica, regimes sancionatórios paralelos ou conflitantes.

À vista desse quadro, o Município pode atuar validamente na suplementação da legislação federal, por exemplo, mediante protocolos internos, ações de capacitação, campanhas educativas, fluxos de atendimento, integração entre escola e rede de proteção, observatórios, instrumentos de escuta e mecanismos administrativos compatíveis com o ECA e a LDB.

Todavia, essa atuação deve respeitar a moldura federal já existente, sem criar tipos sancionatórios novos, sem redefinir competências de órgãos da rede de proteção e sem disciplinar de modo autônomo a responsabilização de pais, responsáveis ou gestores escolares.

Sabe-se que matéria de prevenção e combate ao *bullying* também já é objeto de disciplina nacional. A **Lei Federal nº 13.185/2015** institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática em todo o território nacional, define a intimidação sistemática e prevê diretrizes de prevenção, capacitação, orientação de pais e familiares, assistência psicológica, social e jurídica às vítimas e aos agressores, bem como promoção de cidadania, empatia e respeito. A **Lei nº 14.811/2024**, por sua vez, instituiu medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, reforçando o tratamento nacional da matéria.



Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como mencionado anteriormente, já impõe aos estabelecimentos de ensino o dever de promover medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática, bem como ações destinadas à promoção da cultura de paz.

No caso concreto, a proposição não se limita a suplementar a legislação federal mediante normas locais de execução. Ao contrário, cria definições amplas de “violência escolar”, “discriminação” e “omissão injustificada”, vincula tais conceitos à responsabilização de pais, responsáveis e direções escolares, institui medidas obrigatórias com feição sancionatória e atribui deveres concretos a órgãos e serviços públicos municipais. Com isso, o projeto desloca-se do campo da suplementação para o campo da inovação normativa em matéria já estruturada por normas gerais federais.

A atuação municipal, nesse ponto, ultrapassa o interesse local. A definição de condutas omissivas puníveis de pais ou responsáveis e a responsabilização administrativa de dirigentes escolares não constituem simples adaptação de política pública ao território municipal, mas disciplina de regime jurídico sancionador e de proteção infantojuvenil. Esse regime exige uniformidade, tipicidade, competência institucional definida e compatibilidade com o ECA, com a LDB e com as leis federais específicas de enfrentamento à intimidação sistemática.

A atuação municipal admissível deve ocorrer de forma suplementar e integrada, mediante protocolos locais, ações de capacitação, campanhas educativas, fluxos de atendimento, mecanismos de acolhimento e integração da rede de proteção, sempre em conformidade com a moldura federal. Não é dado ao Município instituir regime sancionador local paralelo, com conceitos próprios, sanções próprias e fluxos administrativos próprios, em matéria já disciplinada por normas gerais nacionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça a necessidade de preservação da competência da União em matéria de diretrizes educacionais. Na **ADPF 457**, o STF declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que interferia em conteúdo pedagógico nas escolas, reconhecendo a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como a violação a princípios constitucionais da educação. *Embora a situação não seja idêntica*, o precedente evidencia que a invocação de proteção ao ambiente escolar não autoriza o Município a disciplinar, de modo autônomo, aspectos centrais da atividade educacional.

Na mesma linha, na **ADI 7019**, o STF reconheceu que norma estadual que, a pretexto de proteger estudantes, proibia modalidade de uso da língua portuguesa invadia a competência da União sobre educação. O precedente demonstra que a competência educacional subnacional não pode ser manejada para estabelecer comandos gerais sobre a atividade escolar em desconformidade com a disciplina nacional.

Nesses termos, normas municipais que imponham vedações ou sanções apriorísticas sobre condutas de pais, responsáveis e gestores escolares, ou definam, de modo geral e abstrato, obrigações a serem cumpridas pelas escolas, ordinariamente incidem sobre o



núcleo de “diretrizes e bases” e de “normas gerais de proteção à infância”, afrontando a competência da União.

Sabe-se que o núcleo de “diretrizes e bases” abrange parâmetros curriculares, organização pedagógica, seleção e avaliação de materiais didáticos, bem como a disciplina de condutas no interior das escolas.

Ademais, normas municipais que, de forma abstrata e geral, criem sanções administrativas para pais e responsáveis, com conceitos jurídicos indeterminados como “omissão injustificada”, com pretensão de disciplinar responsabilidades, tangenciam diretamente esse núcleo reservado à legislação nacional e às políticas educacionais e protetivas de abrangência federativa.

Assim, embora a competência municipal suplementar seja admissível em tese, o *Projeto de Lei nº 577/2025* extrapola o espaço normativo local ao criar regime próprio de responsabilização por omissão diante de *bullying*, violência e discriminação no ambiente escolar, sem adequada remissão ou compatibilização com o ECA, a LDB, a Lei nº 13.185/2015 e a Lei nº 14.811/2024.

O vício não está na preocupação com o tema, mas na pretensão de discipliná-lo com autonomia sancionatória e administrativa superior à permitida pela Constituição Federal.

Assim, a **proposição incorre em inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa**, ao ultrapassar os limites do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, invadindo matéria de competência normativa da União, especialmente quanto às diretrizes e bases da educação nacional e às normas gerais de proteção à infância e juventude.

II.2. Da violação ao princípio da separação dos Poderes, à reserva de administração e aos limites do Tema 917 do STF

O Projeto de Lei **também incorre em inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação dos Poderes e à reserva de administração**. A Constituição Federal, em seu art. 2º, estabelece a independência e harmonia entre os Poderes, cabendo ao Poder Executivo a direção superior da Administração Pública, a organização dos serviços públicos, a definição dos fluxos administrativos e a implementação técnica das políticas públicas.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, que a iniciativa das leis que disponham sobre a *criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública* é privativa do Presidente da República, senão vejamos:

Art. 61 [...]

[...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: [...]



b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal** da administração dos Territórios.

Por força do princípio da simetria, esta prerrogativa é estendida aos Chefes do Executivo nos demais níveis da federação, inclusive ao Prefeito Municipal, conferindo-lhe a competência para deflagrar o processo legislativo em temas que digam respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública municipal.

Também em simetria, a Constituição do Estado de Mato Grosso estabelece, em seu artigo 195, parágrafo único, inciso III, que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal, vejamos:

Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. **São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

[...]

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal; (grifos acrescidos)

O Poder Executivo é o responsável constitucional pela gestão administrativa, pela direção superior e pela execução das políticas públicas, o que engloba a prerrogativa de auto-organização, gerindo os bens, serviços e órgãos públicos essenciais à consecução dos objetivos estatais.

Qualquer interferência do Poder Legislativo, por meio de lei de iniciativa parlamentar, que altere a estrutura, o funcionamento, a atribuição ou o regime de utilização de bens afetos a órgãos da Administração Direta constitui uma usurpação de competência, gerando o vício de inconstitucionalidade formal.

É pacífico, na doutrina e na jurisprudência, que o Poder Legislativo não pode invadir a esfera da administração pública nem criar normas cujo conteúdo, na prática, configure ato administrativo. Proposições que impõem obrigações específicas à Administração, sem respaldo técnico e sem observância à reserva de iniciativa, incorrem em vício formal insanável.

A propositura, ao ditar obrigações para as escolas (art. 3º-A) e ao prever sanções para pais e responsáveis e para a direção escolar, **interfere diretamente na gestão administrativa** da Secretaria Municipal de Educação, que é o órgão técnico competente para a organização e o funcionamento do sistema municipal de ensino.

O Projeto de Lei, embora formalmente apresentado como norma de prevenção e combate ao bullying, cria comandos de execução obrigatória para a Administração Municipal.



O **art. 3º-A** impõe às escolas públicas e privadas a adoção de políticas internas, a capacitação contínua de professores e funcionários, a disponibilização de canais confidenciais e seguros de denúncia e a comunicação formal aos pais, responsáveis e Conselho Tutelar. O **art. 4º-A** determina a participação obrigatória de pais ou responsáveis em encontros educativos e oficinas promovidas pelo Conselho Tutelar, CRAS ou Secretaria Municipal de Educação. O **art. 4º-B** prevê responsabilização da direção escolar, advertência administrativa emitida pela Secretaria Municipal de Educação e instauração de sindicância administrativa em escolas públicas.

Tais comandos não se limitam à formulação de diretrizes gerais. Ao contrário, interferem diretamente na organização e funcionamento da Secretaria Municipal de Educação, das unidades escolares, do CRAS, do Conselho Tutelar e dos fluxos de atuação da rede de proteção. A criação de canais de denúncia, capacitações contínuas, oficinas obrigatórias, registros formais, comunicações institucionais, advertências administrativas e sindicâncias exige estrutura administrativa, pessoal, planejamento, sistemas, definição de competências, protocolos internos e alocação de recursos.

Há muito o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que invadem a competência do Executivo. Destaca-se:

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, transgride 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 nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, ao julgar o **ARE 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral)**, assim se manifestou o Supremo Tribunal federal

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. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

A iniciativa parlamentar em matéria de política pública não é, por si só, incompatível com a Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, no **Tema 917** da repercussão geral, firmou entendimento no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração Pública, *não trate da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo nem do regime jurídico de servidores públicos*.

Esse entendimento, entretanto, não autoriza concluir que toda lei parlamentar instituidora de política pública seja constitucional. Ao contrário, o Tema 917 contém uma cláusula negativa de validade: a iniciativa parlamentar é admissível quando a norma não dispuser sobre estrutura administrativa, atribuições de órgãos públicos ou regime jurídico de servidores. Quando o projeto interfere nesses campos, permanece configurada a violação à separação dos Poderes e à reserva de administração.

No caso, analisado, o Projeto de Lei incorre em **inconstitucionalidade formal orgânica** por invadir a esfera de competência administrativa do Poder Executivo Municipal, em manifesta **afrenta ao princípio da separação dos Poderes, estabelecido no art. 2º da Constituição Federal e replicado na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal**.

A proposição cria comando normativo geral, de cumprimento obrigatório pela Administração, sobre a gestão pedagógica, a capacitação de profissionais, a instituição de canais de denúncia e a comunicação obrigatória de ocorrências, interferindo, ainda, na esfera de atribuições da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares.

Como já observado, **a proposição não se restringe a fixar diretrizes gerais ou objetivos programáticos**. O art. 3º-A, como mencionado, determina que escolas públicas e privadas adotem políticas internas, capacitem continuamente professores e funcionários, disponibilizem canais confidenciais e seguros de denúncia e comuniquem formalmente pais, responsáveis e Conselho Tutelar sempre que houver indícios ou comprovação de práticas de *bullying*, violência ou discriminação.

Tais obrigações exigem organização administrativa, estrutura de atendimento, fluxos internos, capacitação continuada, critérios de registro, protocolos de proteção de dados e definição de responsabilidades funcionais.



O art. 4º-A, por sua vez, atribui consequências administrativas a pais e responsáveis legais e determina a participação obrigatória em encontros educativos e oficinas promovidas pelo Conselho Tutelar, CRAS ou Secretaria Municipal de Educação. O art. 4º-B prevê responsabilização da direção escolar e admite advertência administrativa emitida pela Secretaria Municipal de Educação e instauração de sindicância administrativa em escolas públicas. Esses comandos interferem diretamente na esfera de atribuições de órgãos do Poder Executivo e de serviços públicos municipais, criando deveres operacionais específicos sem iniciativa do Chefe do Executivo.

Tais providências repercutem na gestão do sistema municipal de ensino, na organização de atribuições da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares, e na alocação de meios e recursos.

A criação ou ampliação de atribuições da Administração, por meio de imposições normativas que exigem atuação continuada, usualmente atrai a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por guardar estreita relação com a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa.

Além disso, a **previsão de atuação do CRAS revela vício adicional**. O Centro de Referência de Assistência Social integra a política pública de assistência social e possui funções próprias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. **A lei municipal de iniciativa parlamentar não pode converter, de modo genérico, equipamento da assistência social em executor obrigatório de oficinas decorrentes de responsabilização administrativa por atos escolares, sem planejamento setorial, definição técnica, disponibilidade de equipes e compatibilização com os serviços socioassistenciais já normatizados.**

O mesmo se aplica ao Conselho Tutelar. **Embora o Conselho Tutelar possua papel fundamental na garantia dos direitos da criança e do adolescente, suas atribuições são definidas em lei federal, especialmente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente**. A lei municipal pode prever integração e comunicação institucional, mas não pode atribuir-lhe, por iniciativa parlamentar e sem compatibilização com o ECA, o dever de promover oficinas vinculadas a um regime local de sanções administrativas aplicáveis a pais ou responsáveis.

A definição de políticas internas de prevenção, a organização de capacitações, a instituição de canais de denúncia e a definição de fluxos de comunicação com o Conselho Tutelar e o Ministério Público são atos próprios da administração escolar e educacional, vinculados à discricionariedade técnica e programática do Poder Executivo.

Ao impor tais obrigações de forma detalhada e específica, o Poder Legislativo Municipal, *ainda que imbuído de um interesse legítimo*, está **usurpando** a prerrogativa do Prefeito de gerir a administração pública, de organizar os serviços públicos e as atividades de seu órgão para o fiel cumprimento das diretrizes educacionais.

Como se não bastasse, a ingerência legislativa, ao pretender definir, de antemão, as medidas a serem adotadas pelas escolas e as sanções aplicáveis, **invade a esfera técnico-administrativa de gestão educacional**, tensionando a separação de poderes. **Portanto,**



ainda que formalmente não se trate de lei de organização administrativa, o efeito prático de impor deveres estruturais pela via parlamentar sinaliza vício de iniciativa e afronta à separação dos poderes.

A ingerência também alcança o regime jurídico dos servidores e gestores escolares. A instauração de sindicância administrativa em escolas públicas e a advertência administrativa contra direção escolar pressupõem autoridade competente, tipificação disciplinar, rito próprio, garantias de defesa, gradação de sanções e observância da legislação estatutária municipal.

A criação de hipóteses autônomas de responsabilização disciplinar por lei parlamentar, desvinculada do regime jurídico de servidores, afronta a reserva de iniciativa e compromete a coerência do sistema disciplinar.

Por essas razões, o Projeto de Lei viola o princípio da separação dos Poderes e a reserva de administração, situando-se fora do âmbito de admissibilidade definido pelo Tema 917 do Supremo Tribunal Federal.

1. Da incompatibilidade com o sistema federal de proteção integral, com o ECA e com o regime jurídico sancionador

A proteção de crianças e adolescentes contra a violência escolar deve ser interpretada à luz da doutrina da proteção integral, consagrada na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa doutrina estabelece um sistema jurídico próprio de deveres, comunicações, medidas de proteção, medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis, atuação do Conselho Tutelar, intervenção do Ministério Público e controle judicial, com funções distribuídas entre família, sociedade e Estado.

O ECA já disciplina o dever de comunicação de situações envolvendo ameaça ou violação de direitos, as medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis e as infrações administrativas decorrentes de omissões legalmente relevantes. Esse sistema não impede atuação municipal suplementar, mas exige que eventual norma local se articule de forma clara com as competências do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Poder Judiciário, da rede de assistência social e do sistema municipal de ensino.

O **art. 4º-A** proposto cria medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis legais de alunos identificados como autores de *bullying*, violência ou discriminação, caso comprovada omissão injustificada ou incentivo à conduta.

Todavia, a norma não define qual autoridade administrativa instaurará o processo, qual órgão decidirá, qual rito será observado, quais provas serão admitidas, qual instância recursal será assegurada, quais critérios orientarão a dosimetria das medidas, como se dará a articulação com o Conselho Tutelar, em que hipóteses haverá comunicação ao Ministério Público e como se evitará duplicidade com medidas já previstas no ECA.

Essa ausência de densidade normativa compromete a legalidade sancionatória. Em matéria de sanções administrativas, a lei deve conter grau mínimo de tipicidade, previsibilidade e certeza quanto à conduta sancionável, à autoridade competente, ao



procedimento e às consequências jurídicas. A simples referência a “processo administrativo com garantia do contraditório e da ampla defesa” não supre a falta de definição do procedimento, da competência decisória e dos parâmetros de aplicação das medidas.

A expressão “omissão injustificada”, definida como falta de adoção de medidas razoáveis e proporcionais diante do conhecimento ou da suspeita fundamentada de ato de *bullying*, violência ou discriminação, **é insuficiente para embasar responsabilização administrativa.**

A norma não esclarece quais medidas seriam exigíveis de pais ou responsáveis, qual padrão de conhecimento caracterizaria o dever de agir, o que configuraria suspeita fundamentada, qual prazo seria razoável, nem como distinguir omissão, impossibilidade de agir, desconhecimento legítimo, divergência pedagógica, ausência de dolo ou culpa e insuficiência de recursos familiares.

O problema se agrava porque o projeto vincula essa expressão aberta (omissão injustificada) a medidas obrigatórias, inclusive participação compulsória em oficinas e encaminhamento ao Ministério Público.

Ainda que tais providências possam ter finalidade educativa, elas assumem feição sancionatória quando impostas como consequência de conduta omissiva reconhecida em processo administrativo. Nessa condição, submetem-se aos princípios da legalidade, tipicidade, proporcionalidade, motivação e devido processo legal.

O “encaminhamento ao Ministério Público”, previsto como medida nos casos de reincidência ou gravidade, também é tecnicamente inadequado. A comunicação ao Ministério Público, quando cabível, não constitui sanção administrativa, mas providência institucional decorrente da notícia de violação de direitos, ilícito ou necessidade de intervenção protetiva.

Além disso, a comunicação de fatos relevantes aos órgãos competentes não pode depender, necessariamente, de reincidência ou gravidade definidas em lei municipal, sob pena de restringir indevidamente fluxos de proteção previstos no ordenamento federal.

Quanto ao **art. 4º-B**, a responsabilização da direção escolar é igualmente problemática. **O texto não distingue adequadamente escolas públicas e privadas, nem explicita os limites do poder de fiscalização municipal sobre instituições privadas.**

Em relação às escolas públicas, eventual responsabilização disciplinar de diretor ou servidor deve observar o regime jurídico municipal, a legislação estatutária, as competências correccionais e o procedimento administrativo próprio. **Em relação às escolas privadas**, a responsabilização administrativa não pode ser formulada como se a Secretaria Municipal de Educação detivesse poder disciplinar funcional sobre dirigentes particulares, salvo nos estritos limites legais de regulação e fiscalização do sistema de ensino.

Desse modo, os arts. 4º-A e 4º-B instituem regime jurídico sancionador local



incompleto, impreciso e parcialmente sobreposto ao ECA, à LDB e à legislação federal de combate ao *bullying*.

A norma, embora orientada à proteção de crianças e adolescentes, pode gerar insegurança, conflito de competências, duplicidade de procedimentos e judicialização, além de dificultar a atuação integrada da rede de proteção.

Por isso, a proposta cria regime sancionador local incompleto, impreciso e sobreposto ao ECA, à LDB e à legislação federal de combate ao bullying, gerando risco de conflito de competências, duplicidade de procedimentos, insegurança administrativa e judicialização

II.4. Da legalidade, segurança jurídica, proporcionalidade e vedação de conceitos sancionatórios indeterminados

O Projeto de Lei também apresenta vícios materiais decorrentes da violação aos princípios da legalidade, segurança jurídica e proporcionalidade. No campo sancionatório, a legalidade exige que as condutas passíveis de sanção sejam definidas com clareza suficiente, que as consequências jurídicas estejam previamente estabelecidas e que a autoridade administrativa atue dentro de procedimento regular, motivado e controlável.

Consoante já apontado, a proposição utiliza conceitos de grande amplitude e baixa densidade normativa. A expressão “violência escolar” é definida como qualquer ação, conduta ou omissão que cause dano físico, psicológico, moral ou social ao aluno, inclusive por meio digital. A definição de “discriminação” também possui amplitude elevada. A expressão “omissão injustificada”, por sua vez, é definida como a falta de adoção de medidas razoáveis e proporcionais diante do conhecimento ou da suspeita fundamentada de ato de bullying, violência ou discriminação.

Esses conceitos podem ser admitidos como diretrizes gerais de atuação preventiva, mas não possuem precisão suficiente para fundamentar sanções administrativas.

A norma não define quais medidas seriam exigíveis de pais, responsáveis ou direções escolares, qual grau de conhecimento caracterizaria o dever de agir, o que configuraria suspeita fundamentada, qual prazo seria razoável, como se avaliaria a proporcionalidade das medidas adotadas, nem como diferenciar omissão culposa, omissão dolosa, incentivo direto, impossibilidade de agir, desconhecimento legítimo ou insuficiência de recursos familiares.

A insegurança jurídica decorre da vinculação desses conceitos indeterminados a consequências sancionatórias, como advertência formal, participação obrigatória em oficinas, encaminhamento ao Ministério Público, advertência administrativa e sindicância.

A ausência de tipicidade mínima amplia a margem de subjetividade da Administração, dificulta o controle dos atos administrativos e expõe pais, responsáveis, gestores escolares e a própria Administração a interpretações divergentes e questionamentos judiciais.



A proporcionalidade também resta comprometida, pois o Projeto de Lei não estabelece gradação entre condutas leves, moderadas e graves, não diferencia omissão eventual de omissão reiterada, não estabelece critérios de reincidência, não prevê dosimetria das medidas, não define hipóteses de arquivamento e não delimita a extensão da responsabilidade da direção escolar diante de fatos ocorridos fora de seu alcance imediato.

Além disso, a proposição apresenta deficiências de técnica legislativa, em desconformidade com a Lei Complementar Federal nº 95/1998 e com a Lei Complementar Municipal nº 176/2008. O texto aprovado não possui adequada precisão normativa, não se articula de forma suficiente com a legislação federal existente, não define competências, procedimentos e fluxos, e utiliza terminologia inadequada ao tratar comunicação institucional como medida sancionatória.

A técnica legislativa insuficiente, nesse caso, não constitui mera irregularidade formal. Como o projeto pretende criar responsabilização e medidas obrigatórias, a exigência de clareza e precisão é reforçada, sob pena de violação direta à legalidade, à segurança jurídica e ao devido processo legal.

II.5. Da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e das lacunas de instrução técnica

O Projeto de Lei aprovado cria obrigações administrativas continuadas para o Município, tais como capacitação permanente de professores e funcionários, instituição e manutenção de canais confidenciais e seguros de denúncia, registro formal de ocorrências, comunicação institucional, realização de encontros educativos e oficinas de conscientização e instauração de processos administrativos.

Tais medidas demandam estrutura administrativa, equipes técnicas, sistemas de informação, capacitação, material de apoio, protocolos intersetoriais, mecanismos de preservação de sigilo, proteção de dados de crianças e adolescentes, fluxos de atendimento e eventual ampliação das atividades de órgãos já existentes.

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A exigência tem aplicação no controle preventivo de constitucionalidade e visa assegurar planejamento, responsabilidade fiscal e compatibilidade entre a atividade legislativa e a execução orçamentária.

Ainda que se admita que projeto de lei de iniciativa parlamentar possa gerar despesas ao Executivo, nos termos do Tema 917 do STF, permanece necessária a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando a proposição cria ou amplia obrigações administrativas com repercussão financeira.

Essa lacuna instrutória compromete a segurança da sanção, pois impede verificar a viabilidade de execução da política pública e sua compatibilidade com a estrutura administrativa municipal. A deficiência não é meramente formal, pois a execução dos



comandos normativos pressupõe planejamento técnico, intersetorial e orçamentário.

III – CONCLUSÃO

Sendo assim, à luz do princípio da supremacia da Constituição Federal e do dever de controle preventivo de constitucionalidade, apresenta-se o **VETO TOTAL** ao *Projeto de Lei nº 577/2025*, por **inconstitucionalidade formal**, decorrente da usurpação de competência legislativa da União, violação à separação dos Poderes e afronta à reserva de administração, e por **inconstitucionalidade material**, decorrente da violação aos princípios da legalidade, segurança jurídica, devido processo legal e proporcionalidade, **além de contrariedade ao interesse público**, *em razão da deficiência de técnica legislativa, da sobreposição indevida à legislação federal e da ausência de adequada instrução técnica e orçamentária*.

Embora o mérito do presente Projeto de Lei revele a louvável intenção do legislador municipal sob o prisma político e social, notadamente ao demonstrar preocupação com a proteção do desenvolvimento moral, psicológico e pedagógico dos alunos, bem como com a criação de mecanismos de prevenção e combate ao *bullying*, **a análise jurídica da proposição evidencia que a forma normativa escolhida não se coaduna com os limites constitucionais e legais impostos à atuação legislativa municipal**.

São estas as razões que me levam a submeter à deliberação dessa Edilidade o presente **VETO TOTAL** ao *Projeto de Lei nº 577/2025*, na expectativa do acolhimento por Vossas Excelências.

Palácio Alencastro, Cuiabá-MT, 9 de julho de 2026

Executivo Municipal (Câmara Digital)
Prefeito(a) Municipal

