



Projeto de Lei nº 85/2025

Processo Eletrônico nº 1585/2025

Proponentes: Wesley Pereira Pires

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei Ordinária nº 85/2025. Dispõe sobre a instituição do programa "Jiu-jitsu nas escolas" na rede pública municipal de ensino de Viana e dá outras providências. Constitucionalidade, legalidade e regularidade quanto à técnica legislativa, desde que atendidas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei ordinária, de autoria do Vereador Wesley Pereira Pires, que institui o Programa "Jiu-Jitsu nas Escolas" na rede pública municipal de ensino de Viana, com o objetivo de promover o desenvolvimento físico, mental, educativo e social dos estudantes por meio da prática do jiu-jitsu.

O texto prevê três formas de implementação (como complemento da Educação Física, atividade extracurricular ou ação vinculada a projetos especiais), define critérios de qualificação dos instrutores, requisitos de infraestrutura das escolas, ações educativas e possibilidade de parcerias público-privadas para apoio financeiro e fornecimento de materiais.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter





meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme ensinamento de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

a) Competência

Constata-se que a proposição encontra respaldo na autonomia político-administrativa assegurada aos Municípios pelos arts. 18 e 30 da Constituição Federal de 1988, os quais conferem ao ente municipal capacidade de autoadministração, autolegislação e gestão dos interesses predominantemente locais.

Nesse contexto, destaca-se, inicialmente, a competência legislativa própria do Município, prevista no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que lhe atribui a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, compreendidos como aqueles que repercutem de forma direta e imediata na realidade administrativa, social e comunitária municipal.

De igual modo, o art. 30, inciso II, da Constituição Federal, confere competência complementar ao Município para complementar a legislação federal e estadual no que couber, permitindo a adequação normativa às peculiaridades locais e à efetivação de políticas públicas municipais.

Além da competência legislativa em sentido estrito, o próprio art. 30 da Constituição Federal contempla competências materiais atribuídas aos Municípios, dentre as quais se destacam, para o presente caso, a manutenção de programas de educação infantil e ensino fundamental (art. 30, VI), bem como a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento humano, educacional e comunitário.

A matéria veiculada no presente Projeto de Lei harmoniza-se com os princípios constitucionais da competência legislativa municipal previstos no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, não incidindo em qualquer das hipóteses de competência privativa da União previstas no art. 22 da Carta Magna, tampouco invadindo o campo da competência concorrente estabelecida no art. 24 da Constituição Federal.





Além disso, a proposição encontra fundamento na competência comum atribuída aos entes federativos pelo art. 23 da Constituição Federal, especialmente no inciso V, segundo o qual compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro, interesse local compreende “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local” (CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 49).

Corroborando tal entendimento, Hely Lopes Meirelles ensina que:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’, bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ — ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local — ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.⁵

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reconhece que a autonomia municipal se concretiza, sobretudo, no exercício pleno da competência legislativa sobre matérias de interesse predominantemente local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, ao apreciar o RE nº 1.151.237, o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes destacou que:

As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.⁶

Dessa forma, a norma que se pretende instituir no âmbito do Município de Viana insere-se legitimamente na esfera da competência legislativa municipal, por tratar de política pública voltada ao incentivo ao esporte educacional, à promoção da educação integral,

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, p. 587

⁶ STF, RE 1.151.237, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 03/10/2019, DJe 12/11/2019





ao desenvolvimento físico e emocional dos estudantes e ao fortalecimento de ações de inclusão e formação cidadã no ambiente escolar.

b) Iniciativa

No que diz respeito à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal, aplicadas por simetria aos Estados e Municípios. Dispõe o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal:

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

No âmbito municipal, o artigo 31, parágrafo único da Lei Orgânica do município de Viana, faz reserva de iniciativa aos projetos de lei sobre certas matérias:

Art. 31 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23;

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo está adequada, pois o projeto de lei apresentado não dispõe sobre criação de cargos, funções ou empregos, nem sobre organização administrativa ou instituição de novos órgãos públicos, nem mesmo interfere no modo de funcionamento dos serviços públicos, pelo que se conclui tratar-se de proposição de iniciativa concorrente

Em relação à matéria de fundo, o Programa "Jiu-Jitsu nas Escolas", objetiva promover a





prática do jiu-jitsu como instrumento de educação, disciplina, inclusão social e promoção da saúde física e mental dos estudantes, proporcionando aos estudantes uma atividade esportiva fundamentada nos princípios do respeito, disciplina, autocontrole e inclusão social.

Ainda sobre a iniciativa, a matéria aventada encontra respaldo no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que não incide nas vedações tipificadas no art. 31, parágrafo único, cuja competência privativa é do Chefe do Poder Executivo.

Vale assim transcrever os termos do referido entendimento do Supremo Tribunal Federal, acompanhado do artigo supracitado:

"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 provido⁷".

Com efeito, a criação de uma política pública a ser inserida nas atribuições já fixadas para um órgão já existente não invade a competência privativa do Chefe do Executivo. Trata-se, ao revés, de criar um direcionamento para assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados, o qual se busca promover nesta proposição.

Por outro lado, embora o art. 2º e seus incisos disponham que *"O programa poderá ser implementado de forma gradativa nas unidades escolares da rede municipal, podendo ser integrado de três formas: I - Como componente complementar da disciplina de Educação Física; II - Como atividade extracurricular, oferecida em contraturno escolar; III - Como atividade opcional vinculada a projetos especiais e programas municipais de incentivo ao esporte"*, não se verifica vício de iniciativa legislativa, uma vez que a norma não cria atribuições inéditas, cargos ou estruturas administrativas, limitando-se a atribuir a coordenação de um programa intersetorial a órgãos já legalmente competentes, com o objetivo de promover a articulação entre políticas públicas de educação, esporte e saúde. Trata-se, portanto, de comando

⁷ ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO D.Je-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016





normativo compatível com o exercício da função legislativa, voltado à regulamentação de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Neste sentido, as Secretarias Municipais de Educação e Esporte possuem competência expressa para atuar na matéria, conforme previsto no art. 9, inciso XVI e Art. 22, inciso II da Lei Municipal nº 3.435/2025, que dispõe:

Art. 9º São atribuições da Secretaria Municipal de Educação:

XVI - estabelecer e implementar planos, **programas** e projetos pedagógicos para todas as etapas da educação básica, incluindo educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA).

Art. 22 São atribuições da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Juventude:

II - planejar, coordenar e executar projetos e **programas** de desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer;

O objeto do programa previsto no projeto de tem por escopo over o desenvolvimento integral dos estudantes da rede pública municipal, por meio da prática orientada do Jiu-Jitsu, contribuindo para a formação física, cognitiva, emocional e social dos alunos. Busca-se fortalecer competências socioemocionais, estimular hábitos saudáveis, desenvolver disciplina, respeito e autocontrole, reduzir situações de indisciplina e violência escolar, ampliar a inclusão social e fomentar a cultura esportiva como instrumento de educação, prevenção e cidadania. Trata-se de política pública de caráter interdisciplinar e intersetorial, que exige a atuação coordenada entre os setores da educação, esporte e saúde, sem qualquer inovação organizacional ou funcional indevida.

O Supremo Tribunal Federal (ADPF 45/DF)⁸ já assentou que:

A atribuição de formular e implementar políticas públicas reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

A jurisprudência constitucional, portanto, admite a participação do Legislativo na estruturação de políticas públicas, *desde que não se altere a organização administrativa, nem se criem encargos que exijam iniciativa exclusiva do Executivo (como a criação de cargos ou aumento de despesa).*

Nesse mesmo sentido, afirma Maria Paula Dallari Bucci que a atuação do Legislativo na definição de políticas públicas é legítima, quando se limita a estabelecer objetivos ou

⁸ STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – **ADPF 45/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004.





diretrizes sem afetar a estrutura funcional da Administração⁹. No mesmo sentido, conforme ensina J. J. Gomes Canotilho, a função legislativa não se limita à edição de normas abstratas, mas também compreende a definição de objetivos e programas de ação governamental, nos limites da separação funcional de poderes¹⁰.

E ainda, Nuno Piçarra observa que a separação de poderes não é absoluta, devendo ser lida à luz da colaboração institucional e da efetivação de direitos fundamentais, especialmente em matéria de políticas públicas sociais¹¹.

Assim, embora o art. 2º do projeto de lei respeite os limites da iniciativa legislativa, na medida em que apenas dispõe sobre a implementação e coordenação de programa com base em competências já legalmente atribuídas às secretarias envolvidas, sem criação de novos encargos, cargos ou reorganização administrativa, sugerir-se-á uma nova redação genérica, a fim de evitar eventual alegação de vício constitucional.

Além disso, o programa pretende oferecer oportunidades de prática esportiva regular, incentivar o protagonismo juvenil e apoiar políticas municipais de proteção à infância e adolescência, alinhando-se às diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e da Política Nacional do Desporto (Lei nº 9.615/1998).

Assim, considerando todos os fundamentos expostos, conclui-se que **não há vício formal de inconstitucionalidade** capaz de comprometer a tramitação da proposição.

3.2. Aspecto Material

Do ponto de vista material, o Projeto de Lei apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico, especialmente por promover direitos fundamentais relacionados à educação, ao esporte, ao desenvolvimento integral da criança e do adolescente e à proteção social no ambiente escolar.

A proposta materializa, em âmbito municipal, diretrizes constitucionais previstas no art.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. SARMENTO, Daniel; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição e Políticas Públicas*. São Paulo: Renovar, 2009, p. 269.

¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 783.

¹¹ PIÇARRA, Nuno. *A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 252-253.





205 da Constituição Federal, que estabelece a educação como instrumento de pleno desenvolvimento da pessoa; e no art. 217, que impõe ao Estado o dever de fomentar práticas desportivas formais e não formais, com ênfase no desporto educacional.

No campo infraconstitucional, o projeto dialoga diretamente com princípios e finalidades previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), que orienta que a educação escolar deve assegurar o desenvolvimento físico e emocional dos educandos (arts. 1º, 2º e 32), permitindo a incorporação de práticas corporais e esportivas como instrumentos pedagógicos e formativos.

No âmbito da proteção da infância, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990) reforça a prioridade absoluta, o direito à formação plena e o estímulo a atividades esportivas, culturais e educativas (arts. 4º, 53 e 59). A oferta de artes marciais como ferramenta pedagógica tem sido reconhecida como instrumento eficaz para fortalecimento de vínculos, prevenção de violência e promoção de disciplina positiva no ambiente escolar.

Além disso, a Organização Mundial de Saúde (OMS) defende que saúde é o **conjunto de bem-estar físico, psíquico e social**. Ou seja, qualidade de vida e saúde precisam andar juntas para que um indivíduo seja inteiramente saudável.

Em relação ao conteúdo da proposta, observa-se que o programa está estruturado e define parâmetros mínimos de qualidade, destacando requisitos de formação dos instrutores, condições de segurança, espaços adequados, ações educativas e mecanismos de acompanhamento. Tais elementos atendem a princípios de eficiência, segurança e adequação pedagógica, evitando riscos e garantindo que a prática do Jiu-Jitsu seja incorporada ao ambiente escolar com responsabilidade técnica. O texto também prevê a implementação gradativa e a possibilidade de parcerias, o que confere viabilidade prática e orçamentária.

Cumprido registrar, contudo, uma ressalva de ordem material quanto ao art. 3º da proposição. Ao exigir dos instrutores graduação mínima de faixa preta e certificado de federação oficial, o projeto silencia quanto à exigência de registro no Conselho Regional de Educação Física (CREF), prevista na Lei Federal nº 9.696/1998, que regulamenta o exercício da profissão de Educação Física em todo o território nacional.

Na hipótese em que o programa venha a ser implementado na modalidade do inciso I do art. 2º – como componente complementar da disciplina de Educação Física –, a atuação de instrutor não habilitado perante o sistema CONFEF/CREF poderá, em certa medida, configurar exercício irregular de profissão regulamentada. Para as modalidades extracurricular e de projetos especiais (incisos II e III), a questão é menos sensível, dado





o caráter complementar e optativo da atividade.

Recomenda-se, portanto, que o texto seja interpretado, e se necessário ajustado, de modo a ressaltar a aplicação da legislação federal sobre profissões regulamentadas, distinguindo os requisitos mínimos conforme a modalidade de integração do programa. **(Recomendação 01)**

Na mesma linha, o Governo Federal, através do Projeto de Lei nº 4478/19, que propõe incluir o jiu-jítsu como disciplina opcional em todas as séries do ensino fundamental, foi aprovado no Senado e está agora na Câmara dos Deputados. A proposta, visa usar a prática para promover disciplina, respeito, equilíbrio físico e mental, e integração social entre os alunos.

Vale ressaltar, que a Câmara Municipal de Viana, aprovou a Lei nº 3.306, de 23 de agosto de 2023, que institui o "Dia do Jiu-jitsu" no município de Viana, a ser celebrado anualmente no dia 14 de setembro, enfatizando a importância de reconhecer e celebrar a arte marcial que une disciplina, respeito e superação.

Apesar de já terem sido tecidas considerações preliminares quanto ao art. 2º, e de haver análise específica dos demais dispositivos da proposição legislativa em momento oportuno, destaca-se, desde logo, que o uso do verbo "instituir" no caput do art. 1º do Projeto de Lei nº 85/2025 é tecnicamente adequado e juridicamente legítimo. Isso porque formaliza a criação do Programa Municipal de Jiu-jitsu, conferindo-lhe existência jurídica no ordenamento local, sem que isso implique, por si, imposição de execução imediata, criação de estrutura administrativa, tampouco geração de despesa obrigatória ou vinculada.

Merece registro, porém, uma observação de ordem material quanto ao alcance subjetivo do art. 1º. A proposição destina o programa aos alunos do "ensino fundamental e médio". Ocorre que a Constituição Federal, em seu art. 211, §3º, atribui aos Estados a atuação prioritária no ensino médio, ao passo que o art. 30, VI, da CF/88 e o art. 170 da Lei Orgânica do Município de Viana reservam ao Município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Não há, na rede pública municipal de Viana, salvo melhor juízo, escolas de ensino médio sob gestão do Município, de modo que a referência a esse nível de ensino é, na prática, sem objeto, configurando hipótese de ineficácia normativa por ausência de destinatário real no âmbito municipal. A ressalva não compromete a validade do programa quanto ao ensino fundamental, que constitui o núcleo legítimo e operativo da proposição. Recomenda-se, na seção de técnica legislativa, a supressão da expressão "e médio" do art. 1º, adequando o texto à realidade da rede municipal de ensino. **(Recomendação 02)**





Trata-se, portanto, de norma com natureza programática e autorizativa, que se insere no campo de atuação legislativa na definição de políticas públicas, sem interferência na iniciativa reservada ao Poder Executivo quanto à forma e aos meios de sua execução. A efetivação do programa dependerá de regulamentação própria e da previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), como já resguardado no art. 6º do próprio projeto.

A construção normativa encontra respaldo na distinção doutrinária entre normas de competência e normas de conduta. As primeiras conferem autorização jurídica para a criação de institutos e programas no ordenamento, sem, necessariamente, impor obrigações de execução imediata; as segundas, por sua vez, impõem comportamentos vinculantes e efeitos jurídicos concretos.

Nesse sentido, Paulo Modesto, em sua obra *Código de Matrix: normas de competência e órgãos públicos*¹², esclarece que é fundamental distinguir essas duas categorias normativas para garantir a coerência do ordenamento jurídico e evitar confusão entre o plano autorizativo (de competência) e o plano executivo (de conduta). Segundo o autor:

Normas de competência estabelecem quem pode criar, modificar ou extinguir normas e instituições no âmbito jurídico; já as normas de conduta impõem o dever de agir ou abster-se de determinada forma, gerando efeitos concretos e vinculantes.

Desse modo, o art. 1º do PL nº 85/2025 deve ser interpretado como norma de competência: cria formalmente o programa, conferindo-lhe base legal e abrindo possibilidade de futura implementação, sem obrigar ou antecipar sua execução concreta. Preserva-se, com isso, a separação de poderes, a autonomia do Executivo para decidir sobre a oportunidade e conveniência de implementação, e o equilíbrio fiscal, afastando a incidência do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), uma vez que não há aumento direto ou automático de despesa pública.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 85/2025 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

¹² MODESTO, Paulo. *Código de Matrix: normas de competência e órgãos públicos*. Salvador: Ed. Fórum, 2013.





Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei"*.

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹³, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito"*.

Embora possua constitucionalidade e legalidade, o projeto carece de técnica legislativa, especialmente por trazer ao texto legal informações não relevantes sob a ótica da lei como norma, bem como por não observar a gramática da forma mais adequada, afastando-se da lógica e da semântica próprias da linguagem jurídica e normativa.

Quanto à técnica legislativa, para aperfeiçoar o aspecto técnico e reforçar o mérito jurídico e pedagógico da proposta, recomendam-se as seguintes emendas.

A ementa atual ressenete-se de imprecisão terminológica: a expressão 'rede pública municipal de ensino de Viana', embora compreensível, pode ser aperfeiçoada para maior concisão, nos moldes do padrão recomendado pelos arts. 7º e 11 da LC nº 95/1998. Propõe-se, ainda, a exclusão da expressão 'e dá outras providências', por inexistirem comandos acessórios que justifiquem a sua manutenção. (Recomendação nº 03)

De igual forma, o art. 1º, embora veicule conteúdo normativo adequado, ressenete-se de fluidez e precisão semântica. A referência a "alunos do ensino fundamental e médio" merece reparo, uma vez que, conforme apontado na análise do aspecto material, o ensino médio não integra a rede pública de gestão municipal, configurando ineficácia normativa por ausência de destinatário real no âmbito do Município. Propõe-se a supressão da expressão "e médio" e o aprimoramento redacional do dispositivo: (Recomendação 03)

¹³ loc. cit.





Considerando a extensão dos objetivos do programa, previstos na justificativa mas ausentes do corpo normativo, recomenda-se a inclusão de artigo próprio que os enumere, conferindo maior clareza e segurança jurídica à execução da política pública, em observância ao art. 11 da LC nº 95/1998. **(Recomendação 04)**

Considerando que a extensão dos objetivos do programa, previstos apenas na justificativa, carece de força normativa para garantir a efetividade da política pública, recomenda-se a inclusão de artigo próprio (Art. 2º) que os enumere. Tal medida, em observância ao art. 11 da LC nº 95/1998, confere maior clareza, segurança jurídica e facilita a futura mensuração de resultados pelos órgãos de controle, transformando metas aspiracionais em diretrizes de execução obrigatória. (Recomendação 04)

O art. 3º, que dispõe sobre os requisitos dos instrutores, merece dois ajustes. O primeiro é de ordem redacional: a supressão das aspas no caput, que configuram erro formal sem correspondência normativa. O segundo, de maior relevo material e já apontado na análise do aspecto material, diz respeito à ausência de ressalva quanto à legislação federal que regula o exercício profissional de Educação Física (Lei Federal nº 9.696/1998): na hipótese de integração do programa como componente complementar da disciplina de Educação Física, a atuação de instrutor sem registro no sistema CONFEF/CREF poderá caracterizar exercício irregular de profissão regulamentada. A inclusão de parágrafo ressaltando a aplicação da legislação federal pertinente afasta essa ambiguidade. Propõe-se: **(Recomendação 05)**

O *caput* do art. 4º ressurte-se de detalhamento excessivo ao enumerar materiais específicos (como tatames e kimonos). Tal prática desatende ao **Princípio da Generalidade da Lei**, que exige que o texto legal se limite a enunciar o *standard* normativo (o padrão de segurança), evitando a rigidez desnecessária que obrigaria a alterações legislativas futuras diante de inovações tecnológicas ou mudanças de mercado. Ademais, por força do **Princípio da Separação dos Poderes**, a definição de critérios logísticos e operacionais constitui atribuição discricionária do Poder Executivo, sendo matéria própria de regulamentação infralegal. **(Recomendação nº 06)**

O art. 5º utiliza a expressão 'parcerias público-privadas', a qual possui sentido técnico-jurídico preciso e restrito na Lei Federal nº 11.079/2004 — referindo-se a concessões patrocinadas ou administrativas —, cenário diverso do pretendido pelo dispositivo. A substituição por terminologia que abranja convênios, termos de cooperação e contratos de patrocínio afasta a ambiguidade e adequa o texto à real natureza das cooperações municipais. **(Recomendação nº 07)**





O art. 6º, ao prever que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, adota cláusula padrão que não implica, por si só, aumento de despesa pública nem gera vício de iniciativa, pois não autoriza nova despesa nem cria obrigação de gasto imediato — limitando-se a declarar que eventual execução orçamentária deverá observar o orçamento vigente, com suplementação por ato do Executivo, nos termos dos arts. 165 e 167 da Constituição Federal. O dispositivo, portanto, não viola o art. 15 da LRF. Nada obstante, recomenda-se pequeno ajuste de redação para uniformidade com o padrão normativo municipal. **(Recomendação 08)**

Acolhidas as recomendações acima, o Projeto de Lei nº 85/2025 estará em plena conformidade com as normas de técnica legislativa introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

As recomendações expostas visam sanar os vícios identificados e aprimorar a qualidade normativa da propositura, conferindo-lhe plena conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998.

Por fim, com o objetivo de otimizar o processo legislativo e conferir maior segurança jurídica ao texto final, recomenda-se que a Comissão de Justiça e Redação, caso acolha a integralidade das emendas propostas, proceda à elaboração de Substitutivo. Para tanto, segue a minuta do referido Substitutivo. **(Recomendação 09).**

Substitutivo ao Projeto de Lei nº 85/2025

Institui o Programa Jiu-Jitsu nas Escolas, no âmbito da rede pública municipal de ensino de Viana/ES.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA**, Estado do Espírito Santo, decreta:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da rede pública municipal de ensino de Viana, o Programa Jiu-Jitsu nas Escolas, destinado a promover o desenvolvimento educativo, físico, emocional, disciplinar e social dos estudantes do ensino fundamental, por meio da prática orientada do Jiu-Jitsu.

Art. 2º São objetivos do Programa Jiu-Jitsu nas Escolas:

I – proporcionar aos estudantes uma atividade esportiva fundamentada nos princípios do respeito, disciplina, autocontrole e inclusão social;

II – promover a melhoria da saúde física e mental dos alunos por meio da prática regular do jiu-jitsu;





III – estimular a redução da violência e do bullying no ambiente escolar, incentivando o respeito mútuo e a resolução pacífica de conflitos;

IV – integrar o esporte às práticas pedagógicas, auxiliando no desenvolvimento cognitivo e emocional dos alunos;

V – possibilitar o acesso às artes marciais a alunos de baixa renda, fomentando a formação cidadã esportiva; V

I – criar oportunidades para futuras competições esportivas escolares e participação em torneios locais e nacionais;

VII – desenvolver a cooperação entre alunos, promovendo o espírito de equipe e a socialização por meio do esporte; e VIII – incentivar parcerias entre escolas e entidades especializadas para garantir a qualidade do ensino na modalidade.

Art. 3º As aulas do Programa Jiu-Jitsu nas Escolas serão ministradas por profissionais qualificados, observados os seguintes requisitos mínimos: (Rec. 05)

I – ser praticante de jiu-jitsu com graduação mínima de faixa preta; (Rec. 05)

II – possuir certificado de instrutor emitido por federação oficial, reconhecida pelas confederações brasileiras da modalidade; (Rec. 05)

III – comprovar experiência pedagógica ou curso de capacitação em ensino de artes marciais para crianças e adolescentes; (Rec. 05) I

V – apresentar certidões negativas criminais e estar apto conforme atestado psicológico, garantindo a segurança dos alunos. (Rec. 05)

§ 1º Quando o programa for integrado como componente complementar da disciplina de Educação Física, a regência da atividade deverá ser exercida por profissional com registro ativo no Conselho Regional de Educação Física (CREF), em observância à Lei Federal nº 9.696/1998.

§ 2º Para as modalidades de atividade extracurricular ou projetos especiais (Art. 2º, incisos II e III), a supervisão técnica da prática deverá observar as normas de segurança e a legislação federal aplicável.

§ 3º Os instrutores deverão apresentar relatórios periódicos de desempenho dos alunos, incluindo indicadores de participação e desenvolvimento.





§ 4º A seleção e contratação dos instrutores observará a legislação municipal vigente sobre contratação de serviços, convênios e parcerias.

Art. 4º As unidades escolares que integrarem o Programa Jiu-Jitsu nas Escolas deverão dispor de espaços e equipamentos adequados à prática segura da modalidade, observadas as normas técnicas aplicáveis, a serem definidas em regulamento. (Rec. 06)

Art. 5º Poderão ser formalizadas parcerias com instituições públicas ou privadas, observada a legislação municipal pertinente, para fornecimento de materiais, apoio técnico e outras ações de fortalecimento do programa.

Art. 6º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Ressalte-se, em observância ao **art. 132 do Regimento Interno desta Casa**, que o acolhimento desta proposta de Substitutivo não suprime a prerrogativa do autor do Projeto de Lei nº 85/2025 de reclamar contra a sua admissão, caso entenda haver estranheza ao objeto original. Tal faculdade assegura o exercício do contraditório e o respeito à autoria da proposição, garantindo que a reestruturação normativa ocorra com a devida anuência ou sob o crivo de deliberação superior, conforme o rito regimental.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela constitucionalidade, legalidade e regularidade técnica do Projeto de Lei nº 85/2025, condicionada ao acolhimento das recomendações apresentadas no corpo deste parecer.

Ressalte-se que este pronunciamento possui caráter meramente opinativo e orientador, competindo aos membros desta Casa de Leis e aos seus respectivos órgãos colegiados a análise do mérito e a conveniência política da propositura, o que não obsta o regular prosseguimento da tramitação e a consequente deliberação em Plenário.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes detêm competência para a análise do conteúdo da matéria, cabendo-lhes verificar a efetiva adequação da medida ao interesse público e ao planejamento educacional do Município."

Viana, 20 de maio de 2026.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310036003200380030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 20/05/2026 16:35

Checksum: **CC5DD8C6DF8D1BFA508CC7DEA1EE90D7801897E760BC8FF3543EE4216647214C**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 21/05/2026 07:08

Checksum: **3740AF7E4FA95E5699BA362A2F20F41ACD18BA98D03B0EA7FA7E5EF7B4793684**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 24/05/2026 17:32

Checksum: **9FAC50EE159BA0EE8747CD576442660BE8CBC5B8346F2841AA19F9813C53851F**

