



Porto Alegre, 28 de agosto de 2025.

Informação nº 2032/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Análise do Projeto de Lei nº 128/2025, que “Institui a política municipal de conscientização e orientação quanto ao uso adequado da internet e das redes sociais nas escolas públicas municipais de ensino fundamental do município do [...]”. Iniciativa parlamentar. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 52.421/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 128/2025, de autoria parlamentar, que “Institui a política municipal de conscientização e orientação quanto ao uso adequado da internet e das redes sociais nas escolas públicas municipais de ensino fundamental do município do [...]”

Passamos a considerar.

1. Da competência municipal para legislar.

A competência municipal para legislar sobre educação, em caráter suplementar ao interesse local, permanece inalterada, conforme a Constituição Federal – CF, art. 30, I e II, e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96). A promoção de conscientização e orientação sobre o uso da internet nas escolas se insere nesse escopo.

A Lei Federal nº 15.100/2025, referida no Projeto, estabelece inclusive que as redes de ensino e as escolas deverão elaborar estratégias para tratar do tema do sofrimento psíquico e da saúde mental dos estudantes, informando sobre os riscos, os sinais e a prevenção, incluindo o uso imoderado dos aparelhos e o acesso a conteúdo impróprio (art. 4º). Tais disposições federais abrem espaço para a legislação municipal suplementar, desde que não contrariem a norma geral.

2. Da iniciativa para o processo legislativo.

A iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura ou funcionamento da administração pública, que criem encargos para o erário ou que tratem de matérias orçamentárias e de pessoal, é privativa do Poder Executivo. Este princípio está consagrado na CF, art. 61, § 1º, II, e reproduzido na Constituição Estadual – CE/RS, em seu art. 60, II.

Desta feita, embora o Projeto de Lei nº 128/2025 tenha objetivos meritórios – estabelece uma "política municipal" – as diversas ações propostas, em sua essência, criam atribuições e, por consequência, despesas para o Poder Executivo municipal. O art. 3º, por exemplo, prevê a realização de debates, palestras, cursos, oficinas, a formação continuada de educadores e profissionais da rede de ensino e a realização de campanhas públicas de conscientização. Todas essas ações implicam a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros da administração municipal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que versem sobre a organização e funcionamento da administração ou que gerem despesas ao Poder Executivo sem a devida previsão orçamentária ou sem que a iniciativa seja do próprio Executivo, padecem de inconstitucionalidade formal.

O Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.313/DF), fixou a seguinte tese:

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.

Assim, ainda que a tese do Tema 917 possa, à primeira vista, parecer permitir a iniciativa parlamentar para leis que criem despesas sem tratar da estrutura ou atribuição dos órgãos, a interpretação da Suprema Corte para essa tese é restritiva. No caso concreto do Projeto de Lei nº 128/2025, a criação de uma "política" com "ações" explícitas de realização de eventos, formação e campanhas *implica diretamente na criação de novas atribuições para os órgãos da administração* responsáveis pela educação e, conseqüentemente, *na geração de despesas*. Não se trata de uma mera despesa genérica, mas de um programa que organiza e determina novas atividades para o sistema educacional municipal.

Portanto, o Projeto de Lei em questão padece de vício de iniciativa, sendo a matéria típica da alçada do Poder Executivo, que detém a responsabilidade pela organização dos sistemas de ensino municipal.

3. Do mérito.

O mérito da proposta, que visa a conscientização sobre o uso da internet e redes sociais por crianças e adolescentes, é de grande relevância e pertinência social, alinhando-se aos princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/96) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/90). O PL busca abordar um tema crucial para a segurança e o desenvolvimento dos estudantes no ambiente digital.

A previsão de prevenção e combate à dependência digital e a garantia de espaços de escuta e acolhimento, alinhadas à Lei Federal nº 15.100/2025, reforçam o caráter meritório da proposição. A Lei nº 15.100/2025, ao focar na saúde mental e psíquica dos estudantes em relação ao uso de eletrônicos, e ao prever estratégias e espaços de escuta (art. 4º, § 2º), estabelece um arcabouço federal que

o Projeto de Lei municipal busca complementar e detalhar no âmbito local. Essa harmonização é um ponto positivo do mérito.

4. Da legística.

A Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.” A partir das premissas da LC nº 95/1998, verificamos que os dispositivos são claro e de fácil leitura.

O art. 2º, inciso IV, do Projeto estabelece como diretriz a prevenção e combate à dependência digital, “promovendo estratégias voltadas à saúde mental dos estudantes, com garantia de espaços de escuta e acolhimento, conforme a lei federal nº 15.100/2025”. A Lei nº 15.100/2025, por sua vez, dispõe sobre a salvaguarda da saúde mental, física e psíquica das crianças e adolescentes em relação ao uso de aparelhos eletrônicos (art. 1º) e prevê expressamente a disponibilização de “espaços de escuta e de acolhimento para receberem estudantes ou funcionários que estejam em sofrimento psíquico e mental decorrentes principalmente do uso imoderado de telas e de nomofobia” (art. 4º, § 2º). Há, portanto, uma perfeita sintonia e coerência na citação e no conteúdo.

Similarmente, o art. 4º do Projeto de Lei, ao determinar que “Esta lei observará as disposições da Lei Federal nº 15.100/2025 no que trata da utilização de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais por estudantes em estabelecimento de ensino”, alinha-se diretamente com o objetivo central desta, conforme seu art. 1º.

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.

A criação de uma política com ações que geram despesas para o município, sem a devida indicação de fontes de custeio e sem a iniciativa do Poder Executivo, é incompatível com o art. 167 da CF e com as diretrizes da Lei



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A obrigatoriedade de estimativa de impacto orçamentário-financeiro para despesas de caráter continuado não foi atendida, o que é um óbice legal e constitucional à tramitação do Projeto de Lei na sua forma atual.

6. Da conclusão.

O Projeto de Lei nº 128/2025, embora aborde tema de grande relevância social para a proteção e educação de crianças e adolescentes no ambiente digital e demonstre consonância com a Lei Federal nº 15.100/2025, apresenta vício de iniciativa e ausência de demonstração do impacto orçamentário-financeiro e indicação de fonte de custeio, o que obsta sua tramitação. Alternativamente, sugere-se a conversão do Projeto de Lei nº 128/2025 em Indicação.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente

Tiago Córdova
OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 102145233444119484	
--	---	--