



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Desde 1966

Porto Alegre, 28 de outubro de 2025.

**Informação nº 2574/2025**

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 167/2025, que “Dispõe sobre a inclusão de ações permanentes de conscientização, prevenção e combate ao bullying nas escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências”. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 66.959/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 167/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a inclusão de ações permanentes de conscientização, prevenção e combate ao bullying nas escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências”.

Passamos a considerar.

**1. Da competência municipal para legislar sobre a matéria.**

A competência para legislar sobre a prevenção e combate à intimidação sistemática (bullying) envolve a distribuição de competências federativas estabelecida na Constituição Federal. A Lei Federal nº 13.185, de 06 de novembro de 2015, instituiu o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) em âmbito nacional, prevendo em seu art. 2º que suas diretrizes “poderão fundamentar as ações do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como de outros órgãos, aos quais a matéria diz respeito.”. O art. 5º da referida lei federal, por sua vez, impõe aos estabelecimentos de ensino o dever de “assegurar



medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática (bullying).”.

Conforme o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal (CF), compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A Lei Orgânica do Município (LOM)<sup>1</sup>, em seus art. 5º e art. 6º, I e II, reafirma essa atribuição:

Art. 5º Compete ao Município prover tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantido o bem estar de seus habitantes.

Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar as legislações federal e estadual no que couber;

Portanto, o Município possui competência para legislar sobre o tema, desde que o faça com base no interesse local e em caráter suplementar à legislação federal, sem reprisar ou contradizer normas gerais já estabelecidas pela União. A mera repetição de conteúdo já regulado pela Lei Federal nº 13.185/2015 pode configurar imiscuição na competência da União, nos moldes do art. 24, IX, da Constituição Federal, que trata de competência concorrente. Nesse cenário, o papel do Município é o de complementar e adaptar as normas federais às suas especificidades locais, e não o de replicá-las.

## **2. Da iniciativa parlamentar para a proposição.**

O Projeto de Lei nº 167/2025 é de autoria parlamentar. A Lei Orgânica do Município estabelece a iniciativa legislativa concorrente, conforme seu art. 30:

---

<sup>1</sup> Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-grande-rs>, acessada em 23/10/2025.



Art. 30. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

Entretanto, tanto a Lei Orgânica Municipal quanto a Constituição Federal preveem casos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Assim, matérias que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, a organização dos serviços internos das repartições e o desenvolvimento do ensino são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

No contexto da Lei Orgânica do Município, o art. 50 define as atribuições do Prefeito como chefe da administração e o art. 51 elenca suas competências privativas:

Art. 50 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara Municipal, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 51 Compete privativamente ao Prefeito, entre outras atribuições:

[...]

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

O Projeto de Lei nº 167/2025, ao instituir a obrigatoriedade de ações pedagógicas (art. 1º do PL) e prever que essas ações "deverão ser desenvolvidas pelos professores, orientadores e demais profissionais da educação" (art. 2º do PL), bem como determinar que "As escolas deverão incluir o tema 'Juntos contra o bullying' em seu Projeto Político-Pedagógico (PPP) e no planejamento anual das atividades escolares" (art. 4º do PL), intervém diretamente na organização e



funcionamento da administração escolar e atribui tarefas a servidores públicos municipais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Tema 917, fixou a seguinte tese:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

Ao analisar o PL 167/2025 à luz do Tema 917, verifica-se que a proposição, ao prever que as ações serão desenvolvidas por "profissionais da educação" (art. 2º) e ao impor às escolas a inclusão do tema em seus documentos pedagógicos (art. 4º), *trata diretamente da atribuição de órgãos* (escolas, Secretaria de Educação) e, indiretamente, do *regime de trabalho de servidores públicos* (professores e demais profissionais da educação, que terão novas atribuições). Tais previsões se enquadram na ressalva do Tema 917, indicando que a iniciativa não seria parlamentar, mas sim privativa do Chefe do Poder Executivo, pois afeta a organização administrativa e a forma de atuação de seus servidores e órgãos.

Reforça esse entendimento a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI: 70071547889 RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Data de Julgamento: 20/03/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/03/2017), que julgou procedente a inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que dispunha sobre a implantação de medidas de informação, por violar os princípios da separação de poderes ao implicar despesas e atribuições à Administração Pública.

### **3. Do mérito da proposição.**

No mérito, a proposição busca endereçar uma questão social de grande relevância, qual seja, o combate ao bullying no ambiente escolar, alinhando-se aos objetivos da Lei Federal nº 13.185/2015. A criação de um ambiente



escolar pacífico e integrativo é um fim louvável, que reflete diretamente na qualidade do ensino e no bem-estar de crianças e adolescentes. O projeto prevê ações pedagógicas importantes, como palestras, debates, campanhas educativas e parcerias, que, em tese, contribuiriam para o enfrentamento do problema.

Contudo, conforme já mencionado e corroborado pelo princípio da iniciativa privativa do Executivo, a forma como as ações administrativas são propostas, ao interferir na gestão educacional e na atuação dos servidores, esbarra em questões formais. Embora a finalidade do projeto seja meritória, a implementação de políticas públicas que afetam a estrutura e funcionamento da administração deve seguir o devido processo legislativo, com a iniciativa partindo do Poder competente.

#### **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 o Projeto de Lei nº 167/2025, embora apresente clareza em seus dispositivos, tem sua legística prejudicada em razão do vício de iniciativa já apontado.

A inobservância da correta iniciativa legislativa é um vício formal insanável que compromete a validade da norma desde a sua gênese, tornando as demais considerações sobre a redação ou estrutura da lei secundárias, porquanto o projeto não poderia sequer tramitar com essa origem. Além disso, a proposição busca “dispor sobre a inclusão de ações permanentes” (PL 167/2025), o que, se já contido na lei federal de forma abrangente, deveria ter um enfoque mais específico e local para caracterizar uma suplementação efetiva, evitando redundâncias desnecessárias ao arcabouço normativo municipal.



## **5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.**

O Projeto de Lei nº 167/2025, ao instituir a "obrigatoriedade" de ações pedagógicas (art. 1º), ao detalhar atividades como palestras, debates, campanhas educativas, projetos interdisciplinares e parcerias (art. 3º), e ao prever a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo (art. 6º), tem potencial de gerar despesas para a administração municipal. Mesmo que o art. 5º do PL preveja que o Executivo "poderá" firmar convênios e parcerias, a instituição da "obrigatoriedade" das ações implica custos de pessoal, material e organização.

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 50, prevê que o Prefeito deve atuar "sem exceder as verbas orçamentárias". Adicionalmente, o art. 51, VIII, confere ao Prefeito a atribuição privativa de "enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual da administração direta e indireta e das autarquias".

O art. 113, I, da LOM veda expressamente "o início de obras, projetos e programas não incluídos na lei orçamentária anual, salvo caso de calamidade pública". Portanto, qualquer projeto que crie despesa deve, em princípio, ser acompanhado da respectiva previsão orçamentária e, idealmente, ter iniciativa do Poder Executivo, que detém o conhecimento e a prerrogativa sobre a gestão financeira e orçamentária do Município.

A criação de atribuições e a reorientação de atividades de servidores e órgãos da educação, mesmo que não altere diretamente a estrutura ou o regime jurídico de servidores, pode gerar a necessidade de alocação de recursos humanos e materiais adicionais, impactando o orçamento municipal. Conforme a ADI já mencionada, ações que implicam despesas e atribuições ao Poder Executivo configuram vício de iniciativa por violação à separação de poderes.

## **6. Da conclusão.**

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Lei nº 167/2025 apresenta vício de iniciativa, o que o torna, em tese, inconstitucional.



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Recomenda-se, de modo a manter a autoria da proposição e viabilizar a inclusão das ações propostas, seja a mesma convertida em Indicação ao Poder Executivo.

É como opinamos, tendo este estudo sido elaborado com finalidade exclusivamente informativa para contribuir na análise da Administração.

Documento assinado eletronicamente

**Tiago Córdova**  
OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013

	<p>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 <a href="http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php">www.pauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 353048279728149976</p>	
--	---	--