

Porto Alegre, 29 de outubro de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 22.234/2025.**

**I. O Poder Legislativo de Rio Grande** solicita orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 167, de 2025, de autoria parlamentar, que visa a criação do seguinte programa: “Dispõe sobre a inclusão de ações permanentes de conscientização, prevenção e combate ao bullying nas escolas da rede municipal de ensino, e da outras providencias.”

**II. Análise técnica.**

O Projeto de Lei apresentado pela Câmara Municipal de Rio Grande institui a obrigatoriedade de ações pedagógicas permanentes de conscientização, prevenção e combate ao bullying nas escolas públicas municipais. A proposta determina que tais ações sejam desenvolvidas de forma interdisciplinar e contínua, com apreciação da Secretaria de Educação, e prevê a inclusão do tema no Projeto Político-Pedagógico (PPP) das escolas.

Em primeiro momento, é importante destacar que, a Constituição Federal, por meio do art. 227, determina como sendo dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, os seguintes direitos:

Constituição Federal

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente Lei nº 8.069, de 1990, solidificou essa determinação constitucional, ao normatizar esses direitos e os deveres de tais agentes, dentre os quais, estão a realização de campanhas educativas voltadas ao público escolar, sobre a proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Assim, dispõe parte do art. 70, do ECA:

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

[...]

IX - a promoção e a realização de campanhas educativas direcionadas ao público escolar e à sociedade em geral e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das crianças e dos adolescentes, incluídos os canais de denúncia existentes;

[...]

No âmbito da educação, o artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) determina que o ensino será ministrado com base em princípios como respeito à liberdade e à tolerância, e o artigo 12 atribui à escola a responsabilidade de garantir ambiente propício ao desenvolvimento dos alunos.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

[...]

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

[...]

IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (**bullying**), no âmbito das escolas;

[...]

Conforme demonstrado, é dever dos entes públicos a formulação de políticas garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como, o combate no meio escolar de todos os tipos de violência, e intimidação sistemática ato que configura o *bullying*.

No que diz respeito à competência municipal, o art. 30, inciso I, determina que aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, sendo que, nesse entendimento é preciso observar a iniciativa legislativa dos agentes competentes de temas específicos.

Sobre a iniciativa parlamentar, o Tema de Repercussão Geral nº 917, o STF firmou o entendimento quanto a competência legiferante do Poder Legislativo, em relação a

leis que criem ações a serem desenvolvidas pelo Poder Executivo.

O Tema nº 917, possui o seguinte texto:

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).

A partir desta decisão, a análise de viabilidade constitucional de um projeto de lei de iniciativa de vereador deve se concentrar em responder a três perguntas-chave. O projeto dispõe sobre:

1. a estrutura ou as atribuições de órgãos da administração municipal? (ex: cria uma secretaria, define as tarefas de um departamento).
2. o regime jurídico dos servidores públicos? (ex: cria cargos, altera salários, estabelece plano de carreira).
3. matéria orçamentária de iniciativa reservada? (ex: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA).

Se a resposta for “negativa” para todas as três perguntas, a lei, em regra, não configurará hipótese de inconstitucionalidade formal (por vício de iniciativa), mesmo que crie uma despesa para o município.

Com base nisso, cabe esclarecer que, o disparo do processo legislativo por parlamentar, então, **somente é possível desde que o conteúdo proposto não interfira no funcionamento do Poder Executivo, não crie ou extinga órgãos públicos, não disponha sobre normas relacionadas ao servidor público e não altere a funcionalidade de serviços públicos.**

Nesta direção, a título de exemplos, a jurisprudência dos Tribunais assim tem se posicionado sobre iniciativas de origem legislativa para a criação e execução de programas diversos nas escolas, inclusive aqueles referentes à matéria ora em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.784, de 16 de julho de 2015. **Inclusão de medidas de conscientização e combate ao 'bullying' escolar no projeto pedagógico elaborado pelas Escolas Públicas de Educação Básica do Município de Mirassol. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do**

**STF.** Falta de indicação de fonte de custeio. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). **Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2174612-58.2015.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2016; Data de Registro: 28/01/2016) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.743, de 09 de março de 2009, que **autoriza o Poder Executivo a "instituir o programa de Combate ao Bullying, de ação interdisciplinar e de participação comunitária, nas escolas públicas e privadas, no Guarujá".** **VÍCIO DE INICIATIVA.** Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. Lei autorizativa. Irrelevância. **O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0138717-41.2013.8.26.0000; Relator (a): Antonio Luiz Pires Neto; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2014; Data de Registro: 19/02/2014) (grifou-se)

Esta matéria conta com regulamentação na legislação federal, consoante a Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying):

Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate à Intimidação Sistemática ( **Bullying** ) em todo o território nacional.

§ 1º No contexto e para os fins desta Lei, considera-se intimidação sistemática ( bullying ) todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo que ocorre sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas.

§ 2º O Programa instituído no **caput** poderá 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. (grifou-se)

Dessa forma, não cabe ao Município pretender fazer as definições que constam no projeto de lei, se tal já consta definido na legislação federal para todo o país, cabendo aos órgãos municipais apenas executar as ações pertinentes, não necessariamente

por meio de lei própria.

Extrai-se o mesmo entendimento da Lei Federal nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024, que “Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares”:

Art. 1º Esta Lei institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Art. 2º As medidas de prevenção e combate à violência contra a criança e o adolescente em estabelecimentos educacionais ou similares, públicos ou privados, devem ser implementadas pelo Poder Executivo municipal e do Distrito Federal, em cooperação federativa com os Estados e a União.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se violência contra a criança e o adolescente as formas de violência previstas nas Leis nºs 13.185, de 6 de novembro de 2015, 13.431, de 4 de abril de 2017, e 14.344, de 24 de maio de 2022. (grifou-se)

### III. Conclusão.

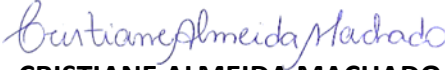
Diante do exposto, verifica-se que, embora o objetivo do Projeto de Lei instituir ações pedagógicas permanentes de conscientização, prevenção e combate ao bullying nas escolas públicas municipais esteja em plena consonância com os princípios constitucionais e infraconstitucionais de proteção integral à criança e ao adolescente (CF, art. 227; ECA, art. 70-A; LDB, arts. 3º e 12), a forma de sua proposição incorre em vício de iniciativa.


Ao impor ao Poder Executivo a execução obrigatória de medidas específicas, com prazo para regulamentação e inclusão no Projeto Político-Pedagógico das escolas, o texto legislativo interfere diretamente na organização e funcionamento da administração municipal, matéria de competência privativa do Prefeito, conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência consolidada do STF no Tema 917.

Uma vez que o combate ao bullying ser medida já instituída a nível nacional, os parlamentares poderão solicitar informações a respeito da implementação da Lei Federal nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação

Sistemática (Bullying), nas escolas do município, ou, sendo demonstrada a falta de aplicação dessa, solicitar providências a respeito.

O IGAM permanece à disposição.

  
**CRISTIANE ALMEIDA MACHADO**  
*Advogada, OAB/RS 123.896*  
*Consultora Jurídica do IGAM*

  
**ROGER ARAÚJO MACHADO**  
*Advogado, OAB/RS 93.173B*  
*Consultor Jurídico do IGAM*