



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Desde 1966

Porto Alegre, 10 de dezembro de 2025.

Informação nº 2946/2025

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 181/2025, que "Dispõe sobre a aplicação de sanções administrativas a pessoas que ingressarem sem autorização em unidades institucionais de ensino localizadas no Município [...] e dá outras providências". Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 74.443/2025, é solicitado estudo opinativo do Projeto de Lei nº 181/2025, que "Dispõe sobre a aplicação de sanções administrativas a pessoas que ingressarem sem autorização em unidades institucionais de ensino localizadas no Município [...] e dá outras providências".

Passamos a considerar.

1. Competência Municipal para Legislar sobre a Matéria.

O Projeto de Lei nº 181/2025 visa regulamentar o acesso e a permanência em unidades de ensino localizadas no Município, estabelecendo sanções administrativas para o ingresso não autorizado. Trata-se de matéria que se enquadra na competência legislativa municipal, haja vista que a segurança e a ordenação do acesso às unidades educacionais, especialmente as da rede pública municipal, configuram-se como assuntos de interesse predominantemente local (art. 30, I, CF).



Da mesma forma, a imposição de proibições e sanções administrativas para garantir a ordem e a segurança em espaços públicos (ou de uso público) sob sua administração é uma manifestação do poder de polícia do Município. A Lei Orgânica do Município (LOM)¹, em seu art. 6º, inciso XI, expressamente dispõe que compete ao Município "estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos".

Por sua vez, o art. 6º, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, prevê a competência para "suplementar as legislações federal e estadual no que couber". A presente proposição, ao disciplinar questões de segurança e acesso em ambiente escolar, pode ser considerada uma legislação suplementar às normas gerais de direito administrativo e à legislação educacional, sem invadir competências privativas da União ou do Estado. No tocante às instituições estaduais, federais ou privadas, o PL nº 181/2025, em seu art. 1º, § 1º, estabelece corretamente que a aplicação dependerá de "adesão formal por meio de convênio, termo de cooperação ou regulamentação própria, resguardada a autonomia das respectivas gestões". Tal disposição demonstra a prudência do legislador municipal em respeitar a autonomia de entes federados e de instituições privadas.

Portanto, a matéria do PL nº 181/2025 encontra amparo na competência legislativa do Município.

2. Da iniciativa para a proposição.

A análise da iniciativa para a proposição de leis que criam despesas ou atribuem novas funções à administração pública é fundamental para verificar a constitucionalidade formal do projeto. O PL nº 181/2025, então, estabelece proibição, infrações administrativas e sanções, cuja fiscalização e aplicação recairão sobre a estrutura administrativa municipal.

¹ Disponível em <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-rio-grande-rs>, acessada em 9/12/2025.



Conforme o art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município, compete privativamente ao Prefeito a "iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica". Usualmente, leis que criam despesa ou que dispõem sobre a organização administrativa, regime jurídico de servidores ou atribuições de órgãos da administração são de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema 917 de Repercussão Geral, fixou a tese de que:

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).

O PL nº 181/2025, de iniciativa parlamentar, cria uma nova atribuição à órgão e pessoal do Poder Executivo.

Dessa forma, considerando a tese fixada no Tema 917 do STF, o projeto interfere diretamente na sua estrutura ou na atribuição específica de órgãos ou servidores do Poder Executivo, sendo, portanto, incompatível com a iniciativa parlamentar.

3. Do mérito.

No mérito, o Projeto de Lei nº 181/2025 apresenta uma proposição relevante para a segurança e o controle do ambiente escolar, com disposições claras e objetivas, com o fito de salvaguardar o ambiente educacional.

4. Da legística.

A Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998, que "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", estabelece diretrizes para a boa técnica legislativa. A partir das premissas da LC nº 95/1998, verificamos que o Projeto de Lei nº 181/2025 adere, em grande parte, aos preceitos da boa legística:

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.

A implementação do PL nº 181/2025 tem implicações orçamentárias, financeiras e fiscais que merecem consideração.

O art. 4º institui multas como sanções administrativas, o que gerará receita para o Município.

O art. 6º estabelece a destinação específica dessas receitas ao Fundo Municipal de Educação, com prioridade para investimentos em infraestrutura, segurança escolar e capacitação de profissionais. A vinculação de receitas para finalidades específicas é permitida pela legislação, especialmente quando se trata de recursos arrecadados em razão de atividades que geram a necessidade de despesa na mesma área, como é o caso das multas administrativas decorrentes de infrações em unidades de ensino.

A aplicação e fiscalização das sanções administrativas demandarão recursos humanos e materiais por parte da administração municipal.

6. Da conclusão.

Ante todo o exposto, concluímos que Projeto de Lei nº 181/2025, de iniciativa parlamentar, mostra-se inconstitucional, por vício de iniciativa, o que pode ser sanado mediante a conversão do Projeto em Indicação ao Poder Executivo.

É como opinamos, de modo informativo para contribuir na análise do Poder Legislativo.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

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: 881001277542169620

