

Porto Alegre, 26 de novembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.268/2025.

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita orientação técnica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 181, de iniciativa de vereador, que visa dispor sobre a aplicação de sanções administrativas a pessoas que ingressarem sem autorização em unidades institucionais de ensino localizadas no Município.

II. Análise Técnica.

O projeto versa sobre disciplinamento do uso de bens públicos municipais, manutenção da ordem administrativa em ambientes institucionais e exercício do poder de polícia municipal. Essas matérias inserem-se no âmbito das competências do Município previstas no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que autorizam a edição de normas destinadas ao interesse local e a suplementação da legislação federal e estadual quando necessário à manutenção da organização administrativa municipal.

É igualmente pacífico que o Município possui poder de polícia administrativa para regular o ingresso, circulação e permanência de particulares em bens e repartições públicas sob sua responsabilidade, sendo legítima a fixação de requisitos para entrada e o estabelecimento de penalidades administrativas para condutas que representem risco à ordem, segurança ou regular funcionamento das atividades escolares. A criação de infrações administrativas e multas, quando relacionadas ao exercício desse poder e desde que não impliquem aumento de despesa ao Executivo, pode ser objeto de iniciativa parlamentar, por não violar a reserva constitucional de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Observa-se que, do ponto de vista material, o ingresso não autorizado de pessoas em escolas públicas já encontra vedação na esfera administrativa pela própria natureza dos estabelecimentos de ensino, que são ambientes institucionais de acesso controlado. O controle de entrada é prática administrativa ordinária e não depende, em si, da edição de lei específica. Contudo, é juridicamente possível que o Legislativo, por meio de lei formal, estabeleça diretrizes e parâmetros gerais de proteção e segurança, inclusive

instituindo penalidades administrativas para condutas que perturbem o ambiente escolar, desde que não interfira na estrutura organizacional da Secretaria de Educação ou na gestão dos estabelecimentos. Assim, o conteúdo do projeto se apresenta materialmente compatível com a competência normativa do Município e com a iniciativa parlamentar, na medida em que se limita a definir condutas proibidas e respectivas sanções, sem impor atribuições novas a órgãos específicos nem criar despesa obrigatória.

Embora o projeto trate de unidades estaduais, federais e privadas, condiciona sua aplicação a adesão voluntária, o que preserva a autonomia dessas instituições e evita extrapolação da competência municipal. Esse cuidado redacional afasta risco de inconstitucionalidade por invasão de esfera administrativa de outros entes federados ou da iniciativa privada. Em relação à rede municipal, a previsão de regulamentação pelo Poder Executivo para definição de procedimentos fiscalizatórios e determinação dos órgãos responsáveis pela execução também se mostra adequada e consistente com o princípio da separação de poderes, respeitando-se o espaço discricionário da Administração.

Quanto às penalidades administrativas previstas, observa-se que a gradação de multas e a descrição das condutas se encontram dentro dos limites razoáveis do exercício do poder de polícia administrativa, não configuram sanção de natureza penal e não conferem à norma caráter disciplinar interno da administração pública, mas sim natureza geral, direcionada a terceiros que se relacionam com o bem público. Assim, a instituição dessas penalidades por lei de iniciativa parlamentar é juridicamente possível, desde que o Executivo preserve sua autonomia para regulamentar procedimentos, meios de fiscalização e processamento das autuações, como previsto no texto do projeto.

No tocante ao aspecto sistemático, cabe ponderar que matérias relacionadas à organização, ordem e fiscalização de espaços públicos municipais usualmente encontram disciplina nos Códigos de Posturas, instrumentos normativos próprios para regular condutas que afetam a segurança, tranquilidade e ordem urbanas. Seria tecnicamente recomendável que o Município avaliasse a compatibilidade do conteúdo do projeto com disposições já existentes em seu Código de Posturas, de modo a evitar sobreposições normativas e assegurar coerência legislativa.

III. Conclusão.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 181 não apresenta vícios de inconstitucionalidade material, podendo ser validamente proposto por vereador, pois disciplina matéria relacionada ao poder de polícia administrativa municipal, sem interferir na estrutura organizacional do Executivo ou criar obrigações administrativas que dependam de

reserva de iniciativa. Recomenda-se, contudo, que o Legislativo reposicione a matéria para inserir o tema no Código de Posturas, a fim de assegurar coerência sistemática e evitar duplicidade de normativos que tratem de condutas semelhantes no espaço público.

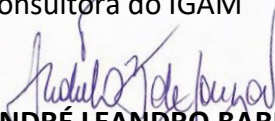
O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM