



## PARECER JURÍDICO

PLV: 181/2025  
Protocolo: 9179/2025

### I - ANÁLISE PRELIMINAR

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa da Vereadora Regininha, que *“DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A PESSOAS QUE INGRESSAREM SEM AUTORIZAÇÃO EM UNIDADES INSTITUCIONAIS DE ENSINO LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”*

O processo chega para parecer instruído com as seguintes peças: (1) Projeto, (2) Despacho da Relatoria da CCJ enviando o feito para parecer jurídico.

### II - PARECER

Recebido o feito, este foi prontamente encaminhado para parecer das consultorias externas.

Parecer IGAM:

“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.”

Parecer DPM:

“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.

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).

(...)

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.” (grifo nosso)**

Dada a distinção de entendimentos das Consultorias Externas, esta Consultoria adere ao Parecer da DPM, visto que, embora o conteúdo seja de relevante interesse local, concernente à segurança e à proteção da comunidade escolar, **o Projeto em questão estabelece regras sobre controle de acesso às unidades escolares do Município, cria infrações administrativas, fixa multas, atribui competência a órgãos da Administração Municipal para fiscalização e aplicação de penalidades, e determina que o Poder Executivo regulamente a matéria.**

O Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, dispõe 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)”, ou seja, ainda que uma proposição legislativa de iniciativa parlamentar crie despesa ao Poder Executivo, se não interferir na sua estrutura, nas atribuições de seus órgãos e no regime jurídico dos servidores, em regra, não haverá vício de iniciativa em tal projeto de lei.

Entretanto, ao definir sanções administrativas, determinar que órgãos municipais serão responsáveis pela fiscalização, impor obrigações à direção das instituições de ensino, estabelecer procedimentos internos e exigir a futura regulamentação por decreto, o projeto interfere diretamente na organização administrativa do Poder Executivo e cria atribuições funcionais para

agentes e órgãos municipais. Além disso, estabelece mecanismos de polícia administrativa e de gestão de segurança escolar que dependem de estrutura e pessoal da Administração, o que somente pode ser instituído por iniciativa do Chefe do Executivo.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a fim de evitar tautologia desnecessária, esta Consultoria adere aos pareceres exarados pelas Consultorias Externas, opinando — respeitosamente — pela *inviabilidade* do presente projeto de lei na forma como se apresenta.

**É de suma importância ressaltar que este Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo e não vinculativo, podendo a Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, no exercício de sua competência regimental, adotar entendimento diverso, caso assim julgue.**

Rio Grande, 10 de dezembro de 2025.



**Nicole Dos Santos Porto**  
OAB/RS 133952  
Consultora Jurídica  
Câmara Municipal do Rio Grande