



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5202969-69.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Processo Legislativo

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL / RS

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE CRISSIUMAL/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 44623, de 14 de setembro de 2023.

O autor narrou na inicial, em suma, que o Poder Legislativo Municipal propôs e aprovou projeto de lei que *“determina ao Poder Executivo agregar às escolas públicas pertencentes ao Estado do Rio Grande Sul na premiação de alunos por rendimento escolar, se imiscuindo de forma inconstitucional duplamente: avançou em matéria de exclusiva competência do Executivo, bem como adentrou em serviços e estrutura educacional do Governo do Estado, aumentando a despesa pública, sem qualquer amparo legal, orçamentário ou financeiro, muito menos técnico e de competência dos entes federados”*, violando as disposições da Constituição Federal e da Constituição Estadual, já que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por interferir na forma de administração, estabelecer atribuições e gerar despesas. Acrescenta que a norma desconsiderou as atribuições de cada esfera de poder político-administrativo. Por tudo isso, requereu a concessão de liminar com a suspensão da eficácia da norma impugnada e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

Recebida a inicial, a liminar foi indeferida (evento 4).

Notificado, o Poder Legislativo Municipal não se manifestou.

O senhor Procurador-Geral do Estado apresentou a manifestação do evento 15, pugnano pela manutenção da lei questionada *“com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais”*.

O Ministério Público, pela eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, exarou parecer pelo julgamento de procedência da ação direta de inconstitucionalidade (fls. 120-133).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE CRISSIUMAL/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 44623, de 14 de setembro de 2023.

O autor narrou na inicial, em suma, que o Poder Legislativo Municipal propôs e aprovou projeto de lei que “*determina ao Poder Executivo agregar às escolas públicas pertencentes ao Estado do Rio Grande Sul na premiação de alunos por rendimento escolar, se imiscuindo de forma inconstitucional duplamente: avançou em matéria de exclusiva competência do Executivo, bem como adentrou em serviços e estrutura educacional do Governo do Estado, aumentando a despesa pública, sem qualquer amparo legal, orçamentário ou financeiro, muito menos técnico e de competência dos entes federados*”, violando as disposições da Constituição Federal e da Constituição Estadual, já que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por interferir na forma de administração, estabelecer atribuições e gerar despesas. Acrescenta que a norma desconsiderou as atribuições de cada esfera de poder político-administrativo. Por tudo isso, requereu a concessão de liminar com a suspensão da eficácia da norma impugnada e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade da norma municipal.

A Lei Municipal nº 44623, de 14 de setembro de 2023, do Município de Crissiumal/RS, tem a seguinte redação:

LEI MUNICIPAL Nº 4.623/2023

ALTERA O CABEÇALHO E O ART. 1º DA LEI MUNICIPAL Nº 2.889/2013.

PAULO RAFAEL MEDINA DE LIMAS, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais, FAZ SABER, que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou, e que promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Altera o cabeçalho da lei municipal nº 2.889/2013 o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

"INSTITUI O PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO À MELHORIA DO RENDIMENTO ESCOLAR A ESTUDANTES DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DE ENSINO MUNICIPAL E ESTADUAL NO MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

Art. 2º Altera o art. 1º da lei municipal nº 2.889/2013 o qual passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituído o Programa de Motivação à Melhoria do Rendimento Escolar para os alunos do ensino fundamental da rede pública de ensino municipal e estadual no município de Crissiumal, que consiste em premiação aos alunos com as melhores médias."

Art. 3º Revogadas as disposições em contrário, a presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Por sua vez, cumpre observar que a Lei Municipal 2.889/2013, em parte alterada pela norma questionada, tinha a seguinte redação:

LEI MUNICIPAL Nº 2.889/2013

INSTITUI O PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO À MELHORIA DO RENDIMENTO ESCOLAR A ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

*ROBERTO BERGMANN, Prefeito Municipal em Exercício de Crissiumal, Estado do Rio Grande do Sul, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela **Lei Orgânica** Municipal, FAZ SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e que sanciona e promulga a seguinte Lei:*

***Art. 1º** Fica instituído o Programa de Motivação à Melhoria do Rendimento Escolar para os alunos da rede municipal de ensino, que consiste em premiação aos alunos com as melhores médias.*

***Art. 2º** A forma de premiação será definida anualmente por Comissão formada pelos diretores das escolas, os coordenadores pedagógicos e a Secretária Municipal da Educação e aprovada pelo Poder Executivo Municipal.*

Parágrafo único. Para o exercício de 2013, a premiação consistirá numa viagem com um dia no Parque Temático Beto Carrero World, incluindo o ingresso e o transporte, cujos objetivos, critérios e metodologia constam no projeto (Anexo I) que é parte integrante desta Lei.

***Art. 3º** Fica o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria da Educação, a promover campanha de arrecadação de patrocínios, que poderão ser em espécie bem como em materiais e/ou serviços para a consecução dos objetivos do programa.*

***Art. 4º** As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias da unidade orçamentária 06.02 Manutenção do Ensino com recursos do MDE.*

***Art. 5º** Revogadas as disposições em contrário, a presente Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

Portanto, cotejo da norma anterior, nos pontos em que não revogada pela norma nova, ora questionada, indica que alteração de conteúdo diz respeito ao alcance da premiação, para que a premiação não seja apenas para os alunos do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino, **mas também aos alunos da rede pública estadual residentes no Município.**

Pois bem.

Inicialmente, relevante salientar que o parâmetro de aferição da constitucionalidade por este Órgão Especial recai, em regra, sobre a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Exceção ao postulado refere-se às normas previstas na Constituição da República de reprodução obrigatória pelos Estados, situação em que é permitido à Corte local se utilizar do parâmetro constitucional federal, conforme entendimento adotado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 650898-RS).

A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro aspecto substancial, ou nomoestática constitucional, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico.

A Constituição da República adotou em seu artigo 61 sistema dinâmico de iniciativa das Leis (fase inicial do processo legislativo), conferindo legitimidade ordinária a sujeitos diversos e determinados.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa

Trata-se de norma vinculada ao princípio da simetria, cujo conteúdo deve ser observado nas respectivas Constituições dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem como nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do RGS.

Tal interpretação é extraída do art. 144 da Constituição do Estado, que dispõe que *“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”*

No caso, já existia norma prevendo a premiação dos alunos do ensino fundamental da rede pública municipal (Lei n. 2889/2013), **não questionada**. A nova norma, conforme referi anteriormente, apenas ampliou a premiação aos alunos da rede pública estadual, residentes no município, naturalmente.

Do texto da Lei n. 2889/2013, no que não revogada, denota-se que não há uma previsão prévia de qual seria a premiação (esta foi apenas em relação ao ano de 2013, quando editada a norma anterior), dispondo a norma municipal, de forma clara e expressa (art. 2º, caput), que *“A forma de premiação será definida anualmente por Comissão formada pelos diretores das escolas, os coordenadores pedagógicos e a Secretária Municipal da Educação e aprovada pelo Poder Executivo Municipal.”* Isso sem contar a expressa disposição de que *“Fica o Poder Executivo Municipal, através da Secretaria da Educação, a promover campanha de arrecadação de patrocínios, que poderão ser em espécie bem como em materiais e/ou serviços para a consecução dos objetivos do programa”*, prevista no art. 3º da Lei Municipal n. 2889/2013, no ponto, não revogada pela nova norma.

Necessário lembrar que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que *“a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”* (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Nesse sentido, cito, ainda, o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator para acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

É importante considerar, ademais, que a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela Corte *“no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Conforme salientado que “*as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.*”

Eis a ementa:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Logo, somente nas hipóteses de iniciativa de projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa, o que não seria o caso.

Digo mais.

Além de a norma originária (Lei Municipal 2.889/2013) que apenas foi alterada pela norma agora questionada (Lei Municipal nº 4623/2023) – lei aquela que criou o programa, agora apenas ampliado, por assim dizer – **sequer ter sido questionada**, observo que se trata de medida salutar e elogiável, porque incentivativa, de forma igualitária, todos os alunos residentes no Município (estudantes das escolas municipais e estaduais) na busca por melhores médias e, via de consequência, a aumentar o desempenho escolar na aprendizagem, participar efetivamente das atividades curriculares, sociais, culturais e esportivas da escola, frequentar as aulas (evitando a evasão escolar), demonstrar disciplina, capricho e participação.

Não tenho dúvidas que o estímulo ao bom desempenho dos estudantes de forma global (afinal, estudantes da rede pública municipal ou estadual, são cidadãos residentes no Município) pode e deve ser feito de várias formas – e uma das mais importantes, senão a mais, é o reconhecimento simbólico ao esforço demonstrado na escola, que se traduz em resultados positivos na aprendizagem, participação no ambiente escolar, respeito aos profissionais da educação e aos colegas.

E nessa senda, imperioso destacar que o art. 205 da Constituição Federal prevê que é dever do Estado o incentivo e fomento à educação – e é isso que a norma busca, de acordo com as regras estabelecidas e dentro da estrutura já existente.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Não podemos esquecer que “a educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo art. 205 da Constituição do Brasil. A omissão da administração importa afronta à Constituição.” (RE 594.018 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 23-6-2009, 2ª T, DJE de 7-8-2009 e AI 658.491 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 7-5-2012).

E esses meios, não tenho dúvidas, devem estar atentos à realidade; se for mediante reconhecimento e premiações, que assim o seja. O importante é se alcançar, aqui, desiderato maior, que é o bom desempenho dos alunos, o que acabará por refletir em todos os setores da sociedade positivamente.

Além disso, a norma, repito, não prevê expressamente a forma como a premiação ocorrerá, podendo se dar de forma material, por certo (algum bem, viagem, etc.), mas também por meio de reconhecimento dos alunos com as melhores médias, o que, em última análise, redundaria na inexistência de efetivo aumento de despesas. E em reforço, destaco que a norma originária, que no ponto permanece em vigor, prevê a possibilidade de busca de apoio/patrocínio.

De toda sorte, não se cogita criação de despesa porque já há uma estrutura formada; também não se constata a necessidade de criação de novos cargos, porque todos os procedimentos necessários à execução da norma podem ser feitos utilizando-se a estrutura já existente.

Ainda, a lei municipal não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública municipal nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na Lei Municipal nº 4623/2023 do Município de Crissiumal.

Essa questão já foi enfrentada por outros Tribunais, conforme julgados que, a título exemplificativo, agrego:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.399, de 21 de junho de 2023, do Município de Itatiaia, que cria o “prêmio aluno nota dez”, dispondo que “os estabelecimentos de ensino participantes deverão divulgar a iniciativa e apurar quais estudantes obtiveram o melhor resultado”, bem como que “o Órgão competente fará a publicidade e divulgação”, com “homenagem em sessão solene na Câmara Municipal, com certificado”. Controle concentrado de constitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que veicula informação, nos limites dos princípios da publicidade para órgãos pertencentes à estrutura da Administração, não se havendo de cogitar de vício formal de iniciativa. Diploma impugnado de incentivo à prática educacional, sem criação ou nomeação de novos servidores para a execução do programa, sem adentrar em qualquer aspecto da atuação da Secretaria Municipal de Educação. Tema 917, do STF. Vício formal não configurado. Inexistência da alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo (CE/89, artigos 145, VI, a, e 112, § 1º, inciso II, alínea d, com a redação dada pela EC nº 53/2012). IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO DECLARATÓRIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0070880-12.2023.8.19.0000 202300700267, Relator: Des(a). CLÁUDIO LUIZ BRAGA DELL'ORTO, Data de Julgamento: 19/02/2024, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 21/02/2024).



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que cria a premiação “Aluno Nota Dez” e “Escola Nota Dez” para estudantes da rede pública de ensino. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente. Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que não cria despesa ou trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF. Não há inconstitucionalidade na lei que institui a entrega de diplomas para o melhor aluno de cada série do ensino médio, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria de Educação, traduzindo em incentivo e fomento à educação conforme estabelece o art. 205 da CF (TJRO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0811489-12.2023.8.22.0000. Relator Des. Alexandre Miguel. Julgada em 03.06.2024).

Por todo o exposto, impõe-se o julgamento de improcedência da ADI proposta.

Custas pela parte autora, nos termos da lei.

Isto posto, voto por **julgar improcedente** a ação direta de inconstitucionalidade.

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO, Desembargador Relator**, em 28/11/2024, às 17:53:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20006969627v3** e o código CRC **5dfcea89**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

Data e Hora: 28/11/2024, às 17:53:16

5202969-69.2024.8.21.7000

20006969627.V3