



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Avenida Borges de Medeiros, 1565 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110906 - Fone: (51)3210-6000 - Email: gabdesncs@tjrs.jus.br;

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5202969-69.2024.8.21.7000/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: MUNICÍPIO DE CRISSIUMAL / RS

VOTO DIVERGENTE

Eminentes colegas. Em que pese a erudição e tessitura do voto do augusto relator, dele, *data venia*, lanço divergência no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 4.623/2023, de origem Parlamentar do Município de Crissiumal.

A referida lei objurgada (Lei Municipal n.4.623/23) embora de aparência singela e despretensiosa, emprestou novo cabeçalho e redação ao art.1º da também Lei Municipal n. 2.889/13, que tem o inescandível mérito de premiar as melhores notas no ensino fundamental.

Portanto, para o exame do vício da inconstitucionalidade mister antes, transcrever o texto da Lei Municipal n.2.889/13, em sua redação originária, que sofreu as referidas modificações, tidas por inconstitucionais, *sic*:

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.

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.



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

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.

Agora, a Lei Municipal n. 4.623/23, tem a redação, *sic*:

LEI MUNICIPAL N. 4.623/23

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.

GABINETE DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRISSIUMAL."

A aparência de singeleza esconde o enorme alcance da norma fustigada, pois enquanto a lei municipal originária (LM n. 2.889/13) se limitava a premiar **os alunos da rede municipal** a nova lei, ao revés, ampliou o leque de abrangência, e aí reside a inconstitucionalidade, *rogata vênia*, pois passou a legislar e estender a premiação também sobre a **rede de ensino estadual** existente no município.



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Lei Municipal n. 2.889/13 - *INSTITUI O PROGRAMA DE MOTIVAÇÃO À MELHORIA DO RENDIMENTO ESCOLAR A **ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL** DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

Lei Municipal n. 4.623/23 - *"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"*

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Crissiumal, ao editar a norma impugnada – modificando e acrescentando à lista de alunos contemplados na premiação de melhor rendimento escolar, outros alunos que não os matriculados na rede pública municipal, acabou por extrapolar e ampliar as atribuições dos Coordenadores pedagógicos e da Secretaria Municipal de Educação, além, é lógico, de aumentar o gasto do erário municipal, especialmente para premiar alunos da rede estadual, pois basta olhar a sequência de obrigações mantidas pela Lei Municipal n. 2.889/13, que exige a formação de Comissão de Professores, envolvimento da Secretaria Municipal de Educação e despesas reais e concretas para custear a premiação, *in verbis*:

*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.*

Não se trata apenas de modificar o cabeçalho e a redação do artigo 1º da Lei originária, mas são as implicações introduzidas pela nova norma municipal que não se coadunam com as balizas constitucionais, mormente diante da abrangência aplicada, pois conferiu atribuições novas à estrutura da Administração Pública Municipal, com a



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

incumbência de incrementar ao programa todos os alunos de rede de ensino sobre a qual não dispõe de gerência alguma. Como é cediço, o artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, deste mesmo diploma, dispõe incumbir ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art.8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-à por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública

Na mesma linha, a simetria deve ser regamente observada, tal como disposto no art. 82, incisos II, III e VII, também da Carta Política Estadual, *ipsis litteris*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

O caso dos autos, por força dos dispositivos constitucionais acima invocados não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, especialmente quando enveredou sobre os alunos da rede pública estadual, quando, então, agiu com Invasão de competência.

Nesse ponto, respeitosamente, mas transcrevo parte do lúcido Parecer do Ministério Público da lavra da Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, Subprocuradora-Geral para Assuntos Jurídicos, quando obtempera, a meu juízo com razão,



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

que, *ad litteram*:

(...)

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - inconstitucionalidade formal -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual. Importante realçar, ademais, que, na espécie, ainda que se cogite, com propriedade, que a alteração teve por norte o incremento no alcance da premiação, fato é que o texto legal cria obrigações ao Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria da Educação, que terá ampliado o escopo da sua atuação, inclusive com acesso a informações de outro Ente, no caso Secretaria Estadual da Educação, a fim de que possa avaliar estudantes que não estão matriculados na sua rede de ensino.

Por certo que o acréscimo de todos os estudantes da rede estadual de ensino, por meio da avaliação das suas habilidades e rendimentos e posterior etapa de premiação conferirá à Secretaria Municipal de ensino considerável aumento na sua atribuição. Ou seja, a Câmara de Vereadores, ao promulgar lei com incremento do número de estudantes a serem premiados, para além dos regularmente matriculados na rede municipal, usurpou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Assim sendo, nítida a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

(...)

Essa intromissão legislativa, invadindo a competência estadual, para açambarcar os alunos da rede pública do Estado, me parece, ocasiona visível vulneração ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, os quais diga-se, constitui núcleo duro de nosso Sistema Constitucional, o qual está estampado no art.2º da Constituição Federal e é repetido no art.10 da Constituição Farroupilha, *sic*:

Art.2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (Constituição Federal)

Art.10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Para além disso exsurge da jurisprudência do STF que **as regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito, in verbis:**

*CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE **COMPETÊNCIA**. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI 9.394/2010, DO **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA AUTORIZAÇÃO DE COBERTURA DE PROCEDIMENTOS OU JUSTIFICATIVA PARA A NEGATIVA POR PARTE DE OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. INCONSTITUCIONALIDADE JÁ DECLARADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RELAÇÃO AO CAPUT DO MESMO ARTIGO. **USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA** LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, CONTRATUAL E POLÍTICA DE SEGUROS (ART. 22, I E VII, DA CF). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.** 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas **competências** para cada um dos entes federativos, União, **Estados-membros**, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos **Estados-membros** e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. O custeio de exames e procedimentos cirúrgicos realizados pelos conveniados das empresas de plano de saúde se insere no núcleo essencial das atribuições e serviços prestados pelas operadoras previamente estabelecidos em contrato. Relação contratual que se rege a partir de normas de **competência** da União Federal. Precedentes. 4. O parágrafo único do art. 1º da Lei 9.394/2010, do **Estado** do Espírito Santo, ao estabelecer o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para que as empresas autorizem ou não as solicitações de exames e procedimentos cirúrgicos em seus conveniados que tenham mais de 60 (sessenta) anos, padece de vício de inconstitucionalidade formal, por **usurpação da competência** privativa da União para legislar sobre Direito Civil e política de seguros (art. 22, I e VII, da CF). 5. Ação Direta julgada procedente.(ADI n. 6452, Rel.Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j.14/06/2021).*

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 2.342/2022 DO **MUNICÍPIO** DE IBIRITÉ/MG. PROIBIÇÃO DA DENOMINADA “LINGUAGEM NEUTRA” NO CONTEXTO ESCOLAR E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA** LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO E DE VIOLAÇÃO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Compete privativamente à União legislar*



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

*sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV), de modo que os **Municípios** não têm **competência** legislativa para a edição de normas que tratem de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício de atividade docente. Precedentes. 2. A eventual necessidade de suplementação da legislação federal, com vistas à regulamentação de interesse local (CF, art. 30, I e II) não justifica a proibição de conteúdo pedagógico não correspondente às diretrizes fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). Precedentes. 3. Violação à garantia da liberdade de expressão, bem como a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionado à promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (CF, art. 3º, IV). 4. Medida cautelar referendada para suspender os efeitos da Lei 2.342/2022, do **Município** de Ibitaré/MG, até o julgamento final da controvérsia. (ADPF n. 1165-MC, Rel.Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j.11/05/2024).*

Ainda que se trate de matéria atinente à competência concorrente *ex vi* do art.24 da CF/88 – educação – não poderia o município lançar mão sobre alunos da rede pública estadual. A inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 4.623/23, por evidente, não contamina a Lei Municipal n. 2.889/13, justamente porque esta ficou restrita a tratar dos alunos da rede pública municipal, já que a predominância é do interesse local.

No caso dos autos, por força dos dispositivos constitucionais acima invocados não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, salvo se o Município tivesse celebrado algum **convênio com o Estado** que regulasse essa interferência e gestão sobre a rede pública estadual, tal como, de certa forma, permitem os §§1º e 2º do art.206 da Constituição Estadual.

A circunstância de ser dever do Estado de manter obrigatoriamente nos Municípios, número mínimo de escolas de ensino fundamental e ensino médio **ut** art.199 da CE/89, não transmuda a administração das mesmas e do currículo escolar ao Município, os quais, destarte, continuam sob a gestão da Secretaria Estadual de Educação.

Em minha leitura a Lei Municipal operou em verdadeira usurpação de competência em abranger os alunos da rede estadual, sem consentimento ou até mesmo conhecimento ou aval da Secretaria Estadual de Educação.

Por último inaplicável ao caso concreto, o precedente da 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



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

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”, pois de fato houve intervenção sobre a competência estadual.

POSTO ISSO, **em divergência**, voto por julgar procedente a ação para o fim de reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 4.623/23, do Município de Crissiumal.

Documento assinado eletronicamente por **NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator**, em 21/11/2024, às 14:38:28, 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 **20007024596v10** e o código CRC **d72ac96a**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 21/11/2024, às 14:38:28

5202969-69.2024.8.21.7000

20007024596.V10