



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 5292127-38.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE ALEGRETE

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ALEGRETE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Alegrete. Lei Municipal n.º 6.785/2024, que institui o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino. Ato normativo originário de proposição legislativa parlamentar. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, “caput”, todos da Constituição Estadual. Precedentes. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Alegrete**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei nº 6.785/2024**, que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

institui o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino no referido Município.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada é inconstitucional por violação ao artigo 60, II, alínea “d”, da *Constituição Estadual*, na medida em que, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, a proposição legislativa parlamentar imiscuiu-se em iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo.

O autor alega que *eventual política pública que autorize o poder executivo a instituir Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino, deve partir do Poder Executivo municipal* e que a declaração de inconstitucionalidade faz-se necessária para *garantir a aplicação dos princípios atinentes a Separação, Independência e Harmonia entre os Poderes do Estado, em suas diversas esferas de atuação*, em observância ao artigo 10 da Constituição Estadual.

Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia da lei municipal questionada e, ao final, a sua retirada do ordenamento jurídico (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 01).

O pedido liminar foi deferido (Evento 4).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 16).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Câmara de Vereadores de Alegrete, notificada, não se manifestou (Eventos 6 e 17).

É o breve relatório.

2. A norma impugnada possui o seguinte conteúdo:

LEI Nº 6.785, DE 29 DE ABRIL DE 2024

Institui o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino.

(...)

Art.1º Fica o Município de Alegrete autorizado a instituir o Programa Municipal de Vigilância e Monitoramento da Rede Municipal de Ensino.

Parágrafo único. *Este programa tem como objetivo estabelecer medidas de reforço à segurança em escolas no âmbito Municipal, delimitando uma série de protocolos de prevenção, identificação e ação frente a possíveis casos que possam representar risco à integridade física de estudantes, professores e outros membros da comunidade escolar.*

Art. 2º Todas as escolas da Rede Municipal de Ensino deverão contar com pelo menos 01 (um) vigilante armado durante o período escolar.

§ 1º As Equipes Diretivas que avaliarem a necessidade da presença de mais vigilantes armados nos estabelecimentos de ensino, deverão formalizar o pedido à Secretaria de Educação, Cultura Esporte e Lazer.

§ 2º O pedido deverá ser acompanhado de relatório, elencando os dados de violência, vulnerabilidade e outras informações pertinentes à realidade específica daquela unidade e do seu entorno.

Art. 3º Todas as escolas da Rede Municipal de Ensino devem contar com câmeras de videomonitoramento.

§ 1º As câmeras de que trata o art. 3º serão instaladas na entrada do estabelecimento, pátios de convivência comum e dentro das salas de aula.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

§ 2º Os equipamentos deverão dispor de recursos de gravação e armazenamento de imagens por um período mínimo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º Anualmente, pelo menos 80% (oitenta por cento) dos funcionários das escolas municipais deverão receber treinamento voltado à conscientização e identificação de possíveis sintomas que indiquem problemas relacionados à saúde mental de crianças e adolescentes, assim como a orientação de possíveis abordagens pedagógicas que identifiquem e previnam fatores existentes no ambiente que influenciem e potencializem a prática de ações lesivas à comunidade escolar.

Parágrafo único. A Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, regulamentará o treinamento, assim como certificará os profissionais que participarem dele.

Art.5º Anualmente, cada Instituição de Ensino deverá elaborar um relatório informando à Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, todas as ocorrências de violência psicológica e/ou física, ameaças e comportamentos agressivos registradas durante o ano letivo.

Art.6º Os Círculos de Pais e Mestres - CPM deverão formar equipes de trabalho responsáveis por atuar em situações de emergências, assim como contribuir para a implementação de medidas preventivas de segurança e treinamento da comunidade escolar.

§ 1º Pais, professores e responsáveis com qualquer tipo de instrução sobre situações de emergência e primeiros socorros terão preferência para compor a equipe.

§ 2º Se o estabelecimento escolar não possuir a referida Associação, a criação da equipe de trabalho se dará através da respectivo setor ou órgão competente.

Art. 7º As equipes de trabalho mencionadas no artigo anterior deverão elaborar ao menos um plano de emergência que estabelecerá protocolos de identificação, ação e fuga em potenciais situações de risco.

Parágrafo único. Este plano de emergência deverá conter o passo a passo a ser adotado por funcionários, alunos e pais em caso de emergência ou situações de risco.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 8º *A Equipe Diretiva, em conjunto com o Círculo de Pais e Mestres - CPM deverão promover pelo menos um treinamento conjunto mensal e uma simulação surpresa semestral.*

§1º *O treinamento será composto por conteúdo teórico e prático sobre como todos os envolvidos devem proceder em caso de situações de emergência para minimizar e anular os impactos de um caso fortuito que possa acontecer.*

§2º *A simulação surpresa deverá acontecer em data estabelecida conjuntamente entre a Secretaria de Educação e órgãos de Segurança Pública, devendo ser comunicada às diretorias de todas as unidades de ensino da rede municipal.*

Art. 9º *O impacto orçamentário financeiro e demais exigências legais de matéria financeira serão apresentadas pelo Poder Executivo quando da proposição da lei orçamentária anual para o ano de 2025.*

Art.10. *O Poder Executivo regulamentará a presente Lei naquilo que couber, dentro do prazo máximo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.*

3. Cuida-se de lei municipal de iniciativa parlamentar, por meio da qual foram criadas diversas atribuições para o Poder Executivo local, a exemplo daquelas previstas nos artigos 2º, parágrafo único; 3º; 4º, parágrafo único; 8º, parágrafo 2º ; 9º, 10 , acima transcritos.

Referidos dispositivos impõem à municipalidade tarefas, tais como regulamentar o treinamento de profissionais da rede pública de ensino, voltado à conscientização e identificação de possíveis sintomas que indiquem problemas relacionados à saúde mental de crianças e adolescentes; organizar simulação surpresa para situações de emergência, apresentar o impacto orçamentário



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

financeiro relacionado à matéria tratada em lei, na qual, inclusive, prevê-se pelo menos um vigilante armado para todas as escolas da rede pública municipal e câmeras de videomonitoramento em todas as escolas. Registre-se que, em relação aos gastos, não há indicação de fonte de custeio.

Como se vê, não obstante a elogiável intenção dos edis, foram disciplinados temas de natureza eminentemente administrativa, que acrescentam despesas e, principalmente, inovam nas atribuições da Secretaria de Educação, justamente por isso, submetidos à iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal. E deste vício deriva, conforme bem destacado na decisão monocrática que deferiu o pedido liminar, a inconstitucionalidade formal da normativa.

Ainda, embora não se desconheça o conteúdo da tese¹ fixada por ocasião do Tema nº 917, STF, a partir do qual o eventual incremento de despesas para a Administração, decorrente do cumprimento de lei de iniciativa legislativa, não implica, por si só, em inconstitucionalidade, o que se verifica no caso em apreço é que a norma objeto da presente ação foi além. É que não apenas criou atribuições para a Secretaria de Educação, usurpando a competência do Poder Executivo Municipal, mas também previu atividade para órgão que se encontra na esfera estadual, na medida em que

¹ 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

estabeleceu que as simulações previstas no parágrafo 2º do artigo 8º seriam realizadas em conjunto com *órgãos da Segurança Pública*.

De fato, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, na medida em que, segundo dispõem o artigo 60, inciso II, alínea “d”, e o artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, *in verbis*:

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á 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.*

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; (grifo nosso)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Esse, aliás, o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Portanto, manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.

Necessário ressaltar, ainda, que o dispositivo objurgado implica violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual³. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do referido preceito.

Dessa forma, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo,

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

³ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Há ampla jurisprudência desse egrégio Tribunal de Justiça nesse sentido:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE NORMAS PARA A EXPLORAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE E TRAILERS ESTACIONADOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Lajeado nº 10.935/19 padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, como no caso a normatização da exploração do comércio ambulante e de trailers estacionados. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º; 10; 60, II, “d”; e 82, II e VII, da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083585836, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 22-05-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA OUVIDORIAS EM UNIDADES HOSPITALARES. ATRIBUIÇÕES NITIDAMENTE EXECUTIVAS. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL. 1. Flagrada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para regular temática relacionada à organização e funcionamento da administração pública, qual seja, a criação de ouvidorias em unidades hospitalares do Município de Alvorada, com discriminação das respectivas atribuições. 2. Por tratar-se de matéria essencialmente administrativa, atinente à organização e funcionamento da administração do Poder Executivo municipal, a iniciativa para deflagrar processo legislativo sobre esse tema compete ao prefeito, nos moldes do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080536766, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 27-05-2019).

Sendo assim, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade suscitada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

4. Pelo exposto, opina-se pela procedência da demanda, nos termos acima alinhados.

Porto Alegre, 9 de dezembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

PC

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1455/2024