



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

**PROCESSO N.º 70082010059 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO  
SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA CRUZ DO  
SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR EDUARDO UHLEIN**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 7.716/2017 de Santa Cruz do Sul. Norma que determina a obrigatoriedade do ensino sobre a Lei Maria da Penha nas escolas municipais. Vício de iniciativa. Lei de origem parlamentar, infringindo ao Poder Executivo Municipal a fiscalização e a imposição de sanções administrativas. Princípio da harmonia e da independência entre os poderes estatais. Criação de despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município. Ofensa aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santa Cruz do Sul, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei n.º 7.716, de 30 de março de 2017, daquela Comuna, que *insere nos Planos de Estudos do Ensino Fundamental das escolas públicas municipais de Santa Cruz do Sul, os conteúdos da Lei n.º. 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica contra a mulher e dá outras providências*, por afronta ao disposto nos artigos 8º, 10, 19, *caput*, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, o projeto de lei que originou o diploma legal atacado foi apresentado pela Câmara de Vereadores do Município de Santa Cruz do Sul. Aduz que o ato normativo padece de vício de iniciativa, já que trata de serviços públicos e organização administrativa, matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Assevera que o ato normativo também padece de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que viola o princípio da legalidade. Postula a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo combatido (fls. 04/27). Junta documentos (fls. 28/143).

A petição inicial foi recebida (fls. 147/148).

A Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, notificada, prestou informações no prazo legal. Em síntese,



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

concordou com o pedido deduzido na exordial, reconhecendo o vício de iniciativa do ato normativo impugnado (fls. 159/163).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado, ofereceu a defesa da norma, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fls. 178/179).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O ato normativo impugnado apresenta a seguinte redação:

*LEI Nº 7.716, DE 30 DE MARÇO DE 2017.*

*Inserir nos Planos de Estudos do Ensino Fundamental das escolas públicas municipais de Santa Cruz do Sul, conteúdos sobre a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica contra a mulher e dá outras providências.*

*O VICE-PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA CRUZ DO SUL, FAÇA SABER que a Câmara manteve e eu promulgo, nos termos do § 6º, do artigo 48, da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:*

*Art. 1º - Farão parte dos Planos de Estudos do Ensino Fundamental das escolas públicas municipais, no Município de Santa Cruz do Sul, conteúdos sobre a Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica contra a mulher.*

*Art. 2º - O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, incluindo o conteúdo num componente curricular ou abordá-lo como tema transversal, em forma de projetos.*



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

*Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Santa Cruz do Sul, 30 de março de 2017.*

*LICÉRIO JOSÉ AGNES, Vice-Presidente da Câmara de Vereadores.*

**3.** Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme se verifica à fl. 30, a Lei Municipal n.º 7.716/2017 de Santa Cruz do Sul teve origem em projeto de lei de iniciativa parlamentar, inobstante a matéria regulada seja daquelas que necessite de impulso normativo do Senhor Prefeito Municipal, razão pela qual o ato normativo local padece de vício formal de inconstitucionalidade, por violação à esfera de competência do Poder Executivo local.

Com efeito, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário



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

Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Feitos tais aportes, observa-se que o Poder Legislativo de Santa Cruz do Sul, por melhores que tenham sido suas intenções, ao legislar sobre a inserção do ensino de noções básicas a respeito da Lei Maria da Penha como matéria curricular nas escolas municipais, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

Na melhor exegese dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

---

<sup>2</sup> Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



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

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

*[...].*

*II – disponham sobre:*

*[...].*

*d) criação, estruturação e atribuição das Secretárias 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;*

*[...]*

Cuida-se, assim, de matéria afeta exclusivamente à esfera executiva, tendo o Poder Legislativo se imiscuído na própria gestão da Comuna, atribuição que, como se sabe, toca ao Poder Executivo.

Impende enfatizar, neste ponto, que tal entendimento tem pleno suporte no magistério jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas. Lei de***



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

*iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, 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 iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/03/2018)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. PROIBIÇÃO DE USO DE CELULARES E CONGÊNERES NAS SALAS DE AULA. A Lei Municipal nº 17/2007, ao disciplinar sobre o uso de celulares em sala de aula, não dispôs sobre educação, mas regulamentou a organização e o funcionamento de órgãos vinculados à Secretaria Municipal de Educação, violando, assim, o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE. Competência exclusiva do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023540867, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 28/07/2008)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É inconstitucional a Lei Municipal nº 12/07, de iniciativa do Poder Legislativo de Guaporé, que inclui o estudo de língua estrangeira italiana (dialeto) no currículo das Escolas de Ensino Fundamental da rede pública municipal. Vício de origem. Afronta aos artigos 8º, 10; 60, II, "a" e "d"; e 82, VII, da Constituição Estadual. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente. (Ação Direta de*



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

Inconstitucionalidade Nº 70022340756, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 19/05/2008)

*ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SAO INCONSTITUCIONAIS AS LEIS N-1734/93, N-1741/93, N-1756/93, N-1779/93, N-1836/94, N-1870/95 E N-1871/95, DO MUNICIPIO DE SAPUCAIA DO SUL QUE TRATAM, RESPECTIVAMENTE SOBRE TRANSITO, REGULACAO DE ISENCAO DE APRESENTACAO DE PLANTA PARA CONSTRUCAO, COM FORNECIMENTO GRATUITO DA MESMA AOS PROPRIETARIOS, COLETA SELETIVA DE LIXO, ELEICAO DE DIRETORES DE ESCOLAS MUNICIPAIS, PLANEJAMENTO FAMILIAR, ENSINO OBRIGATORIO DA LINGUA ESPANHOLA E REVOGACAO DE DISPOSITIVOS LEGAIS QUE INSTITUIAM PLANO DE CLASSIFICACAO DE CARGOS PUBLICOS, FUNCOES E SALARIOS DO SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL, QUE SE INTROMETEM NA ORGANIZACAO ADMINISTRATIVA E CRIAM DESPESAS, EMANADAS DA CAMARA DE VEREADORES, PARA CUJA INICIATIVA A COMPETENCIA E PRIVATIVA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL. O PREFEITO MUNICIPAL SO TEM O EXERCICIO DO DIREITO, MAS NAO A SUA DISPONIBILIDADE, SENDO-LHE VEDADA A RESPECTIVA DELEGACAO, COMO TAMBEM, AO ORGAO LEGISLATIVO, E DEFESO EXERCE-LA, CONFORME PRECEITUA O ART-5 PAR-UNICO DA CONSTITUICAO RIOGRANDENSE. Acao JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 595115171, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 26/02/1996)*

Diverso não é o posicionamento adotado pelo tribunal de Justiça de São Paulo, em que se apreciou a legitimidade constitucional de ato normativo com conteúdo assemelhado – ensino de matéria jurídica – ao da lei ora impugnada, consoante se depreende do seguinte julgado:





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

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.249, de 07 de abril de 2014, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto total do Prefeito, que "dispõe sobre a **implantação de disciplinas de Direito nas escolas municipais**". Lei impugnada que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Prefeito. Por outro lado, cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, que refere genericamente. Violação da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes e criação de despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 238, 239 e 241 da Constituição Estadual). Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2077486-42.2014.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/02/2015; Data de Registro: 27/02/2015)*

É evidente, assim, a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre conduta administrativa própria do Poder Executivo, matéria reservada à iniciativa do Prefeito Municipal.

Necessário, ademais, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual. 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 princípio da independência e da harmonia entre os poderes.



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

Além disso, a lei impugnada enseja violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III<sup>3</sup>, e 154, incisos I e II<sup>4</sup>, da Carta Estadual, pois gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Santa Cruz do Sul, determinando a inclusão do ensino sobre a Lei Maria da Penha como matéria curricular nas escolas municipais, o que certamente implicará custos adicionais à administração pública. Com efeito, no mínimo o Poder Executivo terá que contratar novos professores para a disciplina ou oferecer cursos de capacitação para os já contratados, o que pode importar em gastos significativos.

Esse também é o entendimento dessa Corte de Justiça:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e***

---

<sup>3</sup> Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

[...]

<sup>4</sup> Art. 154 - São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]



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

**separação dos Poderes.** Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. **Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material.** Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)

**ADIN. Itaqui. Lei nº 2725/02, que tornou obrigatória a inclusão de noções elementares sobre primeiros socorros nos currículos das séries do ensino fundamental das escolas municipais.** Vício formal. Diploma iniciado e gestado no Legislativo. **Aumento de despesas para o Executivo com o cumprimento das medidas complementares, a par de interferência na administração municipal.** Organização e funcionamento da administração municipal. Iniciativa do Executivo. Precedente jurisprudencial. Ferimento aos arts. 8, 10, 60, II, "a" e "d" e 82, VII da Carta Estadual. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006855712, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 03/11/2003)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DISPONDO ACERCA DE PINTURA DE FAIXAS DE SEGURANÇA EM FRENTE A TODA A REDE ESCOLAR MUNICIPAL, BEM COMO DA OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO EM PROMOVER CAMPANHAS DE CONSCIENTIZAÇÃO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL.** 1. A Lei - Pelotas nº 6.092/14 padece de vício formal e material, 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 iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. 2. A Lei em comento traz, no seu bojo, regramento que impõe à Administração Pública a tomada de providências, in casu, a colocação de faixa de pedestre em frente a todas as escolas municipais, bem como a promoção de campanhas de conscientização dos motoristas. Esta previsão, partindo de



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

*iniciativa do Poder Legislativo, deixa clara a inconstitucionalidade formal do diploma vergastado, em razão da inobservância da regra constitucional que assegura ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para editar leis a respeito da matéria, bem como em face à afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, expresso no art. 10 da CE-89. 3. A materialização do objeto da lei inquinada aumenta a despesa pública, sem que haja prévia dotação orçamentária, afrontando o estatuído nos arts. 149, I, II e III, combinados com o art. 154, I e II, todos da CE-89. 4. Caracterizada está a inconstitucionalidade da Lei - Pelotas nº 6.092, de 18MAR14.*  
**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061159901, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 22/06/2015)

Por tudo isso, impositiva a procedência do pedido.

**4. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados.

Porto Alegre, 29 de julho de 2019.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)