



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio do
Decreto nº 004, de 03 de janeiro de 2025, do **Município de Capão
da Canoa**, que *estabelece orientações e diretrizes para a indicação
de equipe diretiva e gestão democrática do ensino público no âmbito
das Escola Pública Municipal de Capão da Canoa e dá outras
providências*, pelas razões de direito a seguir expostas.



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

1. O ato normativo municipal questionado tem a seguinte dicção:

DECRETO N.º004, DE 03 DE JANEIRO DE 2025.

ESTABELECE ORIENTAÇÕES E DIRETRIZES PARA A INDICAÇÃO DE EQUIPE DIRETIVA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Capão da Canoa, no uso de suas atribuições legais e de acordo com o artigo 56, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, e:

Considerando a necessidade de estabelecer um parâmetro para o desenvolvimento da gestão democrática do Ensino Público Municipal de Capão da Canoa;

Considerando que o Decreto nº 523, de 06 de outubro de 2023 foi declarado inconstitucional, e, com amparo no princípio de que o acessório segue o principal, consequentemente, a alteração introduzida pelo Decreto nº 503, de 10 de outubro de 2024, não é passível de produzir eficácia;

Considerando as disposições da Lei Complementar nº 001, de 11 de dezembro de 2003 e da Lei Complementar nº 030, de 13 de outubro de 2011, e, a Lei Ordinária nº 3.121, de 04 de agosto de 2015 (PME), todas do município de Capão da Canoa;

Considerando as disposições da Resolução nº 001 de 27 de julho de 2022; Considerando os termos do Art. 206, Inciso VI da Constituição Federal;

Considerando as disposições da Lei Federal nº.14.113, de 25 de dezembro de 2020;

Considerando as disposições da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

Considerando a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE), e demais legislações vigentes;

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES CAPA DAS DIRPOSCOES



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

Seção I
Definições e Conceitos

Art.1º Para fins deste decreto, considera-se:

I - Escola Municipal: instituição de ensino que abrange educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos (EJA) e educação especial, criada e mantida pelo Poder Público Municipal;

II - Gestão Escolar: forma de organizar o funcionamento da escola nos aspectos políticos, administrativos, financeiros, regulamentadores (regimentais), tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, primando pela transparência das ações e cumprimento dos princípios e finalidades do ensino público;

III - Gestão Escolar Democrática: é entendida como a participação organizada e efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar na organização, construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, na construção de seus regulamentos e nos processos decisórios da instituição, na forma disposta por este decreto;

IV - Comunidade Escolar: coletividade composta por pais, professores e demais profissionais do magistério, estudantes e servidores escolares;

V Conselho Escolar: órgão colegiado, de natureza pública, formado por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar: professores e demais profissionais do magistério, estudantes, servidores escolares e pais ou responsáveis legais de alunos, cuja finalidade principal é participar da gestão escolar, assegurando a regularidade, transparência e efetividade dos atos praticados, constituindo-se como a instância máxima na tomada de decisões realizadas no interior da instituição escolar;

VI - Conselho Municipal de Educação: órgão colegiado, de natureza pública, formado por representantes dos segmentos escolar e local, integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, com funções consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, normativa e fiscalizadora, em relação a assuntos referentes ao Sistema Municipal de Ensino;

VII - CPM: associação civil, de natureza privada, sem fins lucrativos, de participação voluntária, que congrega pais de alunos, responsáveis legais, professores e outros membros do magistério e/ou segmentos locais, cujo objetivo geral é promover a integração entre escola, família e comunidade escolar, colaborando com a instituição de ensino, de forma a



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

complementar ou auxiliar nos atos e procedimentos praticados na gestão escolar;

VIII - Grêmio Estudantil: associação civil, de natureza privada, sem fins lucrativos, de participação voluntária, que reúne alunos, com o objetivo geral de promover a integração entre escola, alunos e comunidade escolar, colaborando com a instituição de ensino, de forma a complementar ou auxiliar os atos e procedimentos praticados na gestão escolar.

Seção II

Princípios da Gestão Democrática

Art. 2º São princípios da Gestão Democrática Escolar:

1- A participação será permanentemente estimulada, a fim de que os membros dos segmentos que compõem a comunidade escolar sejam, de fato, sujeitos do processo educativo, permitindo a integração de professores, pais e alunos, enquanto comunidade escolar, em torno da proposta pedagógica da escola.

II - A transparência nos atos e ações que envolvem a gestão escolar;

III - A autonomia pedagógica, administrativa e financeira da instituição de ensino, nos termos deste decreto;

IV - A valorização dos professores, demais profissionais do magistério e servidores escolares;

Seção III

Das Instâncias de Participação

Art. 3º A gestão democrática realiza-se mediante a existência dos seguintes mecanismos de participação, regulamentados pelo Poder Executivo:

1- Conselho Municipal de Educação;

II- Conselho Escolar;

III - Círculo de Pais e Mestres - CPM, se existentes;

IV - Associações de estudantes/alunos - Grêmio estudantil, se existentes;

V - Conselho de Alimentação Escolar;

VI - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB;

VII – Fóruns, Consultas e Audiências Públicas.

SEÇÃO I

Da Indicação



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

Art. 4º A indicação do Diretor de Escola, até que se estabeleça procedimento próprio de escolha pela comunidade escolar, caberá à Secretária de Educação, com a nomeação pelo Prefeito Municipal.

SEÇÃO II

Do requisito para provimento do cargo

Art. 5º Poderá ocupar o cargo de Diretor de Escola, os profissionais que compõem quadro efetivo e permanente do Magistério Público Municipal de Capão da Canoa;

1 - Ser ocupante de cargo de provimento efetivo e estável;

II - Ter exercido, no mínimo, 03 (três) anos efetivos de regência de classe ao longo da trajetória profissional, com comprovação legal;

III - Possua formação mínima de nível superior na área da educação;

IV - Esteja apto a exercer plenamente a movimentação financeira bancária;

V - Comprometa-se a participar da Formação Continuada e Permanente promovida pela Secretaria Municipal de Educação;

VI - Comprometa-se a realizar curso de gestão escolar anualmente com carga horária igual ou superior a 80h, a ser encaminhado pela Secretaria de Educação ou outra entidade competente;

VII - Comprometa-se a cumprir as atribuições do cargo conforme disposto no Anexo III da Lei Complementar nº 030 de 13/10/2011 (Plano de Carreira do Magistério).

SEÇÃO III

Da Gestão Democrática Escolar

Art. 6º A gestão escolar das Unidades de Ensino da Rede Municipal, definida por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho, com base na análise dos currículos e títulos dos indicados;

Art. 7º. A Gestão Escolar das Unidades de Ensino da Rede Municipal será definida por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho através de inscrição, e análise de currículos e títulos pela comissão da SME, para todos os candidatos;

§1º O Gestor Escolar deve exercer um conjunto de critérios técnicos de mérito e desempenho e algumas competências pessoais e relacionais, partindo das seguintes dimensões:



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

I - Político-institucional: ser uma liderança da Instituição Educativa na garantia do direito fundamental à educação;

II - Pedagógica: garantir a efetivação das aprendizagens essenciais dos estudantes de acordo com os Currículos Base do Município de Capão da Canoa;

III - Administrativo-financeira: garantir requisitos técnicos e operacionais que viabilizam a realização do trabalho escolar de modo eficaz e transparente;

IV - Pessoal e Relacional: ser liderança criadora da sinergia dos trabalhos e esforços dos profissionais da escola, referência de atitudes e posicionamentos éticos que favorecem a organização do trabalho pedagógico e das relações pessoais e intrapessoais.

oderá ocupar o cargo de Diretor de Escola, os profissionais que compõem o quadro efetivo e permanente do Magistério Público Municipal de Capão da Canoa;

Seção IV
Do Plano de Gestão Escolar

Art. 8º O Plano de Gestão Escolar será elaborado para a execução no período de até 3 (três) anos, devendo explicitar metas que evidenciam o compromisso como acesso, a permanência e a garantia das aprendizagens dos estudantes regularmente matriculados na Rede Municipal de Ensino, em consonância às Diretrizes Nacionais, aos Currículos Base do Município e à Avaliação Institucional.

Parágrafo único. O Plano de Gestão Escolar, nas áreas administrativa, pedagógica e financeira, deverá conter, no mínimo:

1 - Identificação da Instituição;

II - Diagnóstico da situação atual da Instituição;

III - Objetivos, metas e ações;

IV - Desenvolvimento de ações pedagógicas a partir dos Currículos Base da Rede Municipal de Ensino e do Projeto Político-Pedagógico da Instituição;

V - Plano de gestão financeira;

VI - Resultados esperados após avaliação institucional, a ser elaborado pela equipe pedagógica, segundo a realidade escolar.

CAPÍTULO III
DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DA AUTONOMIA ESCOLAR



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

Seção I
Gestão Escolar

Art.9º É assegurada à instituição escolar autonomia administrativa, pedagógica e financeira, devendo a gestão da instituição ser participativa e democrática, nos termos deste Decreto.

Art. 10 A gestão do estabelecimento de ensino é exercida pelo diretor, vice-diretor e equipe pedagógica, com a participação e acompanhamento do Conselho Escolar.

Art. 11 Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as normas do sistema de ensino, terão a incumbência de:

- 1 – Elaborar e executar sua proposta pedagógica;*
- II - Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;*
- III - Assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;*
- IV - Velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;*
- V - Prover meios para a recuperação dos alunos de menor aprendizado escolar;*
- VI - Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;*
- VII - Informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;*
- VIII - Zelar pelo patrimônio da escola;*
- IX - Empreender esforços para manter o ambiente seguro para alunos, servidores e todos os seus frequentadores;*
- X - Zelar pela legalidade, moralidade, impessoalidade, transparência e eficiência dos atos praticados;*
- XI- Assegurar, no que lhe couber, a prática da gestão participativa.*

Seção II
Direção, Vice-Direção e Equipe Diretiva da Escola

Art. 12 São atribuições do(a) diretor(a), em acréscimo àquelas previstas pelo Plano de Carreira do Magistério:

- 1 - Pautar seus atos e ações nos princípios e normas estipuladas por este Decreto, com ênfase na transparência e na participação da comunidade escolar;*



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

II - Respeitar a legislação vigente e aplicável ao ambiente escolar;

III - Elaborar plano de gestão que contemple os aspectos administrativos regulamentadores, pedagógicos e financeiros da unidade escolar;

IV - Conduzir e administrar os atos e ações previstos em seu plano de gestão; e

V - Fazer uma autoavaliação do plano de gestão, encaminhando o resultado ao Conselho Escolar, até 60 (sessenta) dias após o encerramento do ano letivo.

VI - Gerir os recursos financeiros disponibilizados para a escola, aplicando-os nos termos deste Decreto;

VII - Administrar os recursos humanos e materiais da escola;

VIII - Exercer as atividades necessárias para o controle e preservação do patrimônio escolar;

IX - Conduzir as atividades escolares e organizar a participação das instâncias de representação da comunidade escolar e local;

X - Participar das atividades escolares;

XI - Prestar contas da aplicação dos recursos financeiros recebidos e utiliza-los, nos termos estipulados por este Decreto;

XII - Informar à comunidade escolar quanto à movimentação financeira da escola;

XIII - Comunicar irregularidades à Secretaria de Educação;

XIV - Auxiliar na divulgação das diretrizes da educação e das normas aplicáveis ao sistema de ensino;

XV - Coordenar o processo de avaliação das ações pedagógicas e administrativas desenvolvidas na escola;

XVI - Apresentar, anualmente até a data de 15/12, ao Conselho Escolar os resultados da avaliação interna e externa da escola.

Art.13 São atribuições do vice-diretor:

I - Auxiliar o diretor no exercício de suas atribuições, responsabilizando-se pela execução conjunta de todas as atividades previstas neste decreto;

II - Assumir as atribuições delegadas pelo diretor da Escola;

III - Cumprir os compromissos assumidos pelo diretor nos seus afastamentos legais;

IV - Zelar para que a escola municipal eleve, gradativamente, os padrões de aprendizagem escolar de seus alunos e contribua para a formação da cidadania;

V - Substituir interinamente o diretor nos afastamentos temporários ou na vacância do cargo.



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

Seção III
O Plano de Gestão

Art. 14 O plano de gestão, será anual e deverá dispor sobre o planejamento para o ano letivo seguinte, sendo encaminhado ao Conselho Escolar até o último dia letivo do ano em curso.

§ 1º No caso de vacância do Diretor, fica assegurado, sucessor, a possibilidade de dar continuidade ao plano vigente, fazer modificações ou apresentar novo plano, que deverá ser formalizado perante o Conselho Escolar, até 30 (trinta) dias úteis após a sua posse na função.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, o plano de gestão deverá abranger o ano letivo já em curso.

§ 3º Encaminhado o plano de gestão ao Conselho Escolar, o colegiado deverá fazer sua análise, informando de forma conclusiva e justificada, se aprova ou não planejamento apresentado e se há sugestões ou observações a respeito.

§ 4º Após receber o plano, o Conselho Escolar/CPM terá o prazo de 15 (quinze) dias para encaminhá-lo à Secretaria de Educação, acompanhado de suas conclusões.

§ 5º Ao vice-diretor aplicam-se as disposições deste artigo, no que couber.

Seção IV
Da Autonomia Administrativa e Regulamentadora

A Art. 15 A autonomia administrativa consiste na possibilidade da escola elaborar e gerir seus planejamentos, projetos, organizar seus recursos humanos e materiais, contribuir para avaliação da instituição e dos servidores em atividade, bem como na construção, modificação e aplicação do regimento escolar.

Art. 16 O regimento escolar será elaborado e modificado com a participação da comunidade escolar, através das instâncias referidas neste Decreto, de acordo com as diretrizes legais existentes e sob a orientação da Secretaria Municipal de Educação.

Seção V
Da Autonomia Pedagógica

Art. 17 A autonomia pedagógica consiste na liberdade da escola em organizar seu planejamento de ensino, propor modalidades e pesquisas, organizar o currículo escolar, a avaliação, construir o projeto político-pedagógico da



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

instituição, os planos de gestão escolar e outros documentos e atividades afins.

Parágrafo único. A autonomia abrange ainda a participação na organização da formação continuada dos profissionais da educação.

Seção VI
Da Autonomia Financeira

Art. 18 As escolas terão autonomia de gestão financeira, garantida através de repasse de verbas, a partir de plano de aplicação em conformidade com o projeto político-administrativo-pedagógico da escola, mediante prestação de contas, ambos aprovados pela Mantenedora e pelo Conselho Escolar e/ou CPM, conforme legislação vigente.

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 19 A função de Gestor Escolar terá gratificação conforme previsto em legislação vigente do Município.

Art. 20 Ao final de cada ano letivo caberá ao Gestor, reavaliar e planejar as ações para o ano subsequente, a fim de assegurar o pleno cumprimento previsto para o quadriênio do Plano de Gestão Escolar

Art. 21 O Gestor Escolar deverá apresentar seus resultados e ações realizadas para o Conselho Escolar ao final de cada ano letivo.

Art. 22 A vacância da função do Gestor (a) Escolar, se dará por:

I - cancelamento da indicação;

II - conclusão da gestão;

III - renúncia;

IV - destituição;

V - aposentadoria;

VI - morte.

Art. 23 A indicação ou a destituição do Gestor(a) Escolar, ocupado transitoriamente, é de livre concessão e cancelamento pelo Prefeito Municipal e, poderá ocorrer a qualquer tempo.

Art. 24 Os interessados aptos a participar desta seleção para o cargo de Diretor não poderão concorrer simultaneamente, em mais de um estabelecimento ensino.

Parágrafo único. Ocorrendo uma das hipóteses dos incisos II, III, IV e V caberá ao Poder Executivo Municipal e a Secretaria Municipal de Educação fazer a designação de



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

Gestor Escolar prorrogada por até à conclusão do mandato de 3 (três) anos da função em vacância, seguindo os critérios disposto no artigo 7º.

Art. 25 Revogam-se os decretos nº 523, de 06 de outubro de 2023 e o decreto nº 503, de 10 de outubro de 2024.

Art. 26. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

VALDOMIRO NOVASKI,
Prefeito Municipal.

Registre-se e Publique-se.

MARCOS JONES FEIJÓ CARDOSO,
Secretário Municipal de Gestão, Inovação e Planejamento.

CLEO RÉGIS SOUZA DA SILVA,
Procurador Geral.

2. De início, cumpre examinar a possibilidade de submissão do ato normativo impugnado - decreto municipal - ao controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, no ordenamento jurídico brasileiro os decretos têm, ordinariamente, caráter acessório, secundário e regulamentar, a eles não sendo dado interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora, função reservada à lei em sentido formal.

Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que tais atos normativos secundários não são passíveis de controle abstrato de normas, *in verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10 DO DECRETO



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

12.218/2006 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ATO DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I - **A norma apontada como inconstitucional é de caráter regulamentar**, uma vez que o art. 10 do **Decreto 12.218/2006** do Estado do Mato Grosso do Sul foi editado com o objetivo de estabelecer a composição do Conselho de Ensino da Academia de Polícia Civil, conforme os limites atribuídos pela Lei Complementar 114/2005. Além disso, o referido dispositivo também encontra fundamento no art. 82 da Lei estadual 4.640/2014. II - **No caso dos autos, não há falar em inconstitucionalidade direta, mas sim, reflexa. Normas de caráter regulamentar ou normas secundárias, caso ultrapassem o que a lei regulamentada determina, devem ser objeto de análise de legalidade, e não de constitucionalidade.** III – Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADI 6013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 30-11-2021 PUBLIC 01-12-2021)

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 8.429/2015, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE DISPÕE SOBRE OS DEPÓSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS NAS CAUSAS EM QUE O ESTADO DE GOIÁS SEJA PARTE. REGULAMENTAÇÃO, PELO ESTADO DE GOIÁS, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 151/2015, NOS TERMOS DO SEU ARTIGO 11. REPRODUÇÃO DO TEOR DA LC 151/2015, COMO EVIDENCIADO EM QUADRO COMPARATIVO. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO NA DISCIPLINA ESTADUAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. ATO IMPUGNADO DE CARÁTER MERAMENTE REGULAMENTAR, A INVIABILIZAR A INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO JURISDICIONAL DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE ADEQUADA. DECRETO MERAMENTE REGULAMENTAR. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. PRECEDENTES. DECISÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (ADI 5458 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2021,



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

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 26-10-2021
PUBLIC 27-10-2021)

*DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E COMPETÊNCIA CONCORRENTE (CF, ART. 24, XI). DISPOSITIVOS DA LEI 10.705/2000 DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUE REGULAMENTAM A INTERVENÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA NOS PROCESSOS DE INVENTÁRIO E ARROLAMENTO PARA COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO “CAUSA MORTIS” E DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS E DIREITO - ITCMD. LEGÍTIMO EXERCÍCIO ESTADUAL DE COMPETÊNCIA COMPLEMENTAR EM MATÉRIA PROCEDIMENTAL. 1. Os legitimados listados no art. 103, I a VII, da Constituição têm capacidade postulatória na ação direta de inconstitucionalidade. A exigência de procuração com poderes específicos e indicação do ato normativo impugnado é vício sanável. 2. **A ação direta de inconstitucionalidade é o meio processual inadequado para o controle de decreto regulamentar de lei estadual** (Decreto 46.655/2002). 3. Disposições legais sobre a forma de cobrança do ITCMD pela Procuradoria-Geral do Estado, e de sua intervenção em processos de inventário, arrolamento e outros de interesse da Fazenda Pública, são regras de procedimento que complementam as normas previstas no Código de Processo Civil, conforme previsto no artigo 24 da Constituição Federal. 4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.** (ADI 4409, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 22-10-2018 PUBLIC 23-10-2018)*

No caso em testilha, todavia, embora o Poder Executivo Municipal tenha buscado conferir ao **Decreto nº 004/2025** aparência formal de **decreto regulamentar**, consoante se apura de seu preâmbulo, a pretexto de, através dele, dar cumprimento a disposições constitucionais e normas infraconstitucionais federais e municipais, e no intuito declarado de suprir o vácuo legislativo deixado com a **declaração de inconstitucionalidade do Decreto**



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

Municipal nº 523/2023, que, anteriormente, regulamentava a *gestão democrática do ensino público no âmbito das escolas municipais de Capão da Canoa*, por este egrégio Tribunal Pleno, no bojo Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085804904¹, trata-se, na verdade, de **ato normativo autônomo**, que não só inova no ordenamento jurídico local, mas, também, viola a reserva de lei insculpida no artigo 206, inciso VI², da Constituição Federal, tornando-se passível de submissão ao controle concentrado de constitucionalidade, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Decreto 9.725, de 12 de março de 2019. 3. Decreto autônomo. Extinção de funções ou cargos públicos ocupados. Impossibilidade. Violação ao art. 84, VI, b, da Constituição Federal. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019, a fim de que somente se aplique aos cargos vagos na data da edição do Decreto, e para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º do ato normativo impugnado.

¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO MUNICIPAL Nº 523/23 (REGULAMENTA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CAPÃO DA CANOA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS). INCONSTITUCIONALIDADE POR INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA LEI FORMAL. 1. No caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade, pois tem o **Decreto caráter autônomo**. Não é ato normativo acessório, de natureza secundária ou regulamentar, e sim originária, pois não regulamenta lei. 2. O fato de a lei anterior ter sido julgada inconstitucional por vício de iniciativa (= do Poder Legislativo), porquanto competência privativa do Poder Executivo, **não quer dizer que o Prefeito pode instituir e executar a gestão democrática no ensino público municipal por meio de Decreto, uma vez que o art. 206, VI, da CF, estabelece que deve ser “na forma da lei”, entende-se lei formal, exigência que, embora não esteja prevista na CE (art. 196, VI), integra-a, por reprodução obrigatória**. 3. Pedido de inconstitucionalidade procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085804904, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em: 24-06-2024)

² Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...).

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

(...).



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

(ADI 6186, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-04-2023 PUBLIC 02-05-2023)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade. (...) (ADI 4152, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011).

E, também, na mesma toada, o entendimento desta egrégia Corte Constitucional Estadual:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO MUNICIPAL Nº 523/23 (REGULAMENTA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CAPÃO DA CANOA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS). INCONSTITUCIONALIDADE POR INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA LEI FORMAL. 1. No caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade, pois tem o Decreto caráter autônomo. Não é ato normativo acessório, de natureza secundária ou regulamentar, e sim originária, pois não regulamenta lei. 2. O fato de a lei anterior ter sido julgada inconstitucional por vício de iniciativa (= do Poder Legislativo), porquanto competência privativa do Poder Executivo, não quer dizer que o Prefeito pode instituir e executar a gestão democrática no ensino público municipal por meio de Decreto, uma vez que o art. 206, VI, da CF, estabelece que deve ser “na forma da lei”, entende-se lei formal, exigência que, embora não esteja prevista na CE (art. 196, VI), integra-a, por reprodução obrigatória. 3. Pedido de inconstitucionalidade procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085804904, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em: 24-06-2024)



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 54.003/2018. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO BANhado DO MAÇARICO. ALTERAÇÃO DA CATEGORIA DE RESERVA BIOLÓGICA PARA REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE. REGRAS DE PROTEÇÃO MENOS RESTRITIVAS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. - *Cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o decreto impugnado, pois não é de caráter regulamentar, mas autônomo, o qual, segundo argumenta o proponente, teria invadido competência reservada à lei pela Constituição.* (...) (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083900472, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 26-10-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 19.739 DE 13 DE AGOSTO DE 2018. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO QUE RESTRINGE A UTILIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DE USO COMUM POR CANDIDATOS. DIREITO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, I, CF C/C ART. 8º DA CE/89. RESTRIÇÃO EXCESSIVA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO (ART. 5º, XVI, DA CF/88). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. *Cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade para impugnar decreto autônomo que introduz novidade normativa no mundo jurídico, sob pena de não haver qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. Precedentes* (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078844388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019).

Neste cenário, cabível e adequado o desencadeamento de processo concentrado para aferição da constitucionalidade do Decreto nº 004/2025, do Município de Capão da Canoa.



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

3. Evidentemente, não se desconhece que o Poder Legislativo, e o Poder Executivo quando no exercício de função legislativa - como na espécie -, não estão, definitivamente, adstritos às decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, em tese, a eles é possível a reedição de ato normativo nos mesmos termos de outro antes declarado inconstitucional, sendo ônus do legislador demonstrar, com argumentos sólidos, a pertinência da superação do precedente.

Sobre este tema, esclarecedor o voto do Ministro Luiz Fux, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105/DF³, cujo excerto se traz à colação:

(...).

Breves reflexões acerca dos limites e possibilidades de superação legislativa dos precedentes do Supremo Tribunal: a teoria dos diálogos institucionais (...) A controvérsia travada nesta ADI suscita algumas reflexões acerca da dinâmica das relações interinstitucionais em um Estado Democrático de Direito, na medida em que questiona a validade jurídico-constitucional de um conjunto de normas que encerram frontal superação legislativa à específica interpretação da Constituição conferida pelo STF. (...) a interpretação do sentido e do alcance das disposições constitucionais não pode ser vista como apanágio exclusivo do STF, em uma leitura anacrônica e arrogante do princípio da separação de poderes. Ao revés, a interpretação constitucional passa por um processo de construção coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribui com suas capacidades específicas no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional, sem se arvorar como intérprete único e exclusivo da Carta da

³ ADI 5105, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 01-10-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 15-03-2016 PUBLIC 16-03-2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

República e no aperfeiçoamento das instituições democráticas. (...) É precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve examinar a presente discussão. Deveras, os pronunciamentos do STF, como não poderiam deixar de ser, vinculam as partes do processo e finalizam uma rodada procedimental, mas não encerram, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo. Na verdade, a interpretação dada pela Corte fornece o input para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como última palavra provisória. Insta ressaltar que a opção por reconhecer que dinâmica interinstitucional se funda em premissa dialógica e plural de interpretação da Constituição, e não de monopólio e arrogância, afasta qualquer leitura romântica e idealizada das instituições, evitando, bem por isso, o indesejado fetichismo institucional, já denunciado por Roberto Mangabeira Unger (...). Ao assim proceder, este STF agirá como um “catalisador deliberativo”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional (MENDES, Conrado Hübner. Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 214). À luz dessas premissas, forçoso reconhecer que, prima facie, o legislador pode, por emenda constitucional ou lei ordinária, superar a jurisprudência, reclamando, a depender do instrumento normativo que veicular a reversão, posturas distintas do STF. Se veiculada por emenda, há a alteração formal do texto constitucional, modificando, bem por isso, o próprio parâmetro que amparava a jurisprudência do Tribunal. Não bastasse, o fundamento de validade último das normas infraconstitucionais também passa a ser outro. Nessas situações, como dito, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer, assim, nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição (i.e., limites formais, circunstanciais e materiais), endossando, em particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. Se, porém, introduzida por legislação ordinária, a lei que frontalmente colidir com a jurisprudência da Corte nasce, a meu sentir, com presunção de inconstitucionalidade, de sorte que caberá ao legislador o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente se afigura legítima. Ademais, deve o Congresso Nacional lançar novos fundamentos a comprovar que as



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

premissas fáticas e jurídicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial superado não mais subsistem. Não se trata em si de um problema, visto que, ao assim agir, o Congresso Nacional promoverá verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa, que se caracteriza, de acordo com o escólio do professor e hoje ministro Luís Roberto Barroso, “quando, por ato normativo primário, procurar-se modificar a interpretação que tenha sido dada a alguma norma constitucional.” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 167). Em outras palavras, a novel legislação que frontalmente colida com a jurisprudência (leis in your face) se submete, a meu juízo, a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, pelo simples fato de já existir um pronunciamento da Suprema Corte. [ADI 5.105/DF, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P,DJEde 16-3-2016.]

Nada obstante, no caso em apreciação, esta superação não se mostra possível ou mesmo constitucionalmente aceitável, como a seguir se verá.

O Decreto nº 004/2025 foi editado com o fito de estabelecer orientações e diretrizes para **indicação das equipes diretivas e da gestão democrática do ensino público** no âmbito do Município de Capão da Canoa, matérias, todavia, que desafiam a **edição de lei em sentido formal**, nos moldes dos artigos 37, inciso II, e 206, inciso VI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...).

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas



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

*e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
(...).

***Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*
(...)
***VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei**;*
(...).

De fato, a mera **regulamentação** não subverte a **reserva de lei**. Ao contrário, a própria Constituição Federal atribui, expressamente, ao Presidente da República, a prerrogativa de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, prerrogativa que se aplica, por simetria, aos Chefes dos Poderes Executivos dos demais entes federados⁴.

Todavia, no uso desta prerrogativa, ao Chefe do Poder Executivo é vedada a **inovação na ordem jurídica**, a qual, se acontecer, torna o ato **autônomo** e, desta autonomia deriva vício **formal**, por extrapolação do poder normativo atribuído ao Chefe do Poder Executivo e à reserva de lei em sentido formal antes referida.

Sobre este tema, André Ramos⁵, ao abordar o princípio da legalidade e seus reflexos sobre a competência regulamentar conferida aos Chefes do Poder Executivo, ressalta que

⁴ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...).

⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ed. São Paulo: Saraiva, 2023 [LIVRO DIGITAL] n.p.



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

a criação de **normas jurídicas que inovem** no ordenamento jurídico
não prescinde da intervenção do Poder Legislativo:

(...).

Apenas o Poder Legislativo é que goza da faculdade de criar normas jurídicas que inovem originariamente o sistema jurídico nacional. É isso que distingue a competência legislativa da mera competência regulamentar.

As normas regulamentares se inserem na competência privativa dos Chefes do Executivo, tendo como finalidade última a instrumentalização dos comandos legais, fornecendo meios materiais adequados a seu cumprimento efetivo. Sua exteriorização dá-se por meio de decreto.

Os decretos regulamentares não se prestam, contudo, à mera repetição da lei, circunstância que lhes conferiria a qualidade de normas inúteis. Os decretos, quando editados, servem para conferir um grau de concretude às normas legais, explicitando-as, tornando-as executáveis pelos órgãos da Administração e pelos particulares.

Assim, o regulamento tem limites bem precisos. Na lição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o regulamento “Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada, e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

“Ademais, sujeita-se a comportas teóricas. Assim, não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei. Igualmente, não adia a execução da lei e, menos ainda, a suspende, salvo disposição expressa dela, ante o alcance irrecusável da lei para ele. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sobre ele”.

A Constituição do Brasil afastou a viabilidade de decretos autônomos. Mesmo os decretos de organização, a que se refere o inciso IV do art. 84, como de competência privativa do Presidente da República, nos termos do próprio dispositivo, só podem ser expedidos “na forma da lei”.

Ademais, não basta atentar para a forma estabelecida em lei. É preciso lembrar que casos há de reserva de lei, ou seja, como visto, matérias que, em princípio, seriam da alçada do Executivo (por estarem compreendidas na noção ampla de “organização”), passam para o Legislativo, por imperativo constitucional expresso.



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

*Neste passo, é possível afirmar que a garantia da legalidade também deriva do postulado da separação de poderes, já que a atividade harmônica entre estes só pode ocorrer na medida em que cada qual respeite seus limites de atuação. **Dentro dessa perspectiva, ao Poder Executivo não cabe editar normas gerais, criadoras de direitos ou deveres**, salvo em situações de relevância e urgência, quando então está autorizado constitucionalmente a editar medidas provisórias (art. 62 da Constituição Federal). (...).*

Particularmente quanto à natureza jurídica dos denominados decretos autônomos há certo debate doutrinário e jurisprudencial. Entretanto, é harmônica a compreensão de que *as hipóteses que autorizam o Presidente da República a editar decreto de natureza autônoma estão previstas taxativamente nas alíneas a e b do inciso VI do art. 84 da CF/88*, conforme destacou o Ministro Dias Toffoli, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.942/RS⁶.

Em outras palavras, existe debate sobre se, e até que ponto, um decreto autônomo pode inovar o ordenamento jurídico⁷, mas é seguro afirmar que este instrumento normativo somente é legítimo dentro das situações elencadas no artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, que assim dispõe:

⁶ (STF - ADI: 5942 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/02/2021)

⁷ Por exemplo, para respeitáveis juristas, como Celso Antônio Bandeira de Mello, os decretos autônomos consistem em (...) *mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criadas por lei*, como a transferência de departamentos e divisões, por exemplo (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2006, 21ª ed., pp. 324-325). Em sentido oposto, Marçal Justem Filho sustenta que os regulamentos autônomos são aqueles desvinculados de uma lei. O regulamento autônomo encontra seu fundamento de validade diretamente na Constituição, de modo a dispensar a existência de uma lei. Por meio de um regulamento autônomo, são criados direitos e obrigações sem a prévia existência de lei. A adoção de um regulamento autônomo significa que o Poder Executivo inova na ordem jurídica (Curso de direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008., p. 112).



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

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (...).

No caso em apreço, o **Decreto nº 004/2025** estabeleceu **diretrizes e orientações para a gestão democrática do ensino público** no âmbito das Escolas Municipais de Capão da Canoa, fixando princípios norteadores (artigo 2º) e as instâncias de participação (artigo 3º), delimitando os requisitos para a ocupação do cargo de diretor (artigo 5º) e como deverá ser exercida a gestão democrática escolar (artigos 6º e 7º), bem como as atribuições do aludido cargo, do de vice-diretor e da equipe diretiva (artigos 12 e 13), além de dispor sobre o plano de gestão, autonomia administrativa, regulamentadora, pedagógica e financeira, as formas de vacância do cargo (artigo 22) e as restrições para participação da seleção para o cargo de Diretor (artigo 24).

Ocorre que a Carta Federal foi expressa, em seu artigo 206, inciso VI, que a gestão democrática do ensino público deve se dar **na forma da lei**, não havendo dúvida de que esta referência seja à lei em sentido formal.



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

É bem verdade que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, ao tratar desta temática em seu artigo 197, inciso VI⁸, não reproduziu a expressão *na forma da lei*. Esta omissão, todavia, por si só, não autoriza a conclusão de que esta exigência restou afastada.

A Constituição Estadual, sendo oriunda do Poder Constituinte Decorrente, deve guardar harmonia com as normas centrais estabelecidas pelo Constituinte Originário, dentre as quais, evidentemente, se encontram aquelas que fixam as competências dos Poderes Estatais e as atribuições dos respectivos agentes – como o artigo 84 da Carta da República –, bem como os princípios fundamentais nela assegurados, adotados pela Constituição Estadual, conforme seu artigo 1º, *in verbis*:

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território.

Além disso, o artigo 206, inciso VI, da Carta Federal constitui norma de reprodução obrigatória, impondo-se sua observância pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul por força do artigo 8º, *caput*, da Carta da Província:

⁸ Art. 197. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI - gestão democrática do ensino público;



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

*Art. 8.º 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.***
(...).

Logo, o ato normativo impugnado padece de **inconstitucionalidade formal**, pela edição de decreto autônomo fora das hipóteses constitucionalmente autorizadas, e, também, de **inconstitucionalidade material**, por afronta aos princípios da legalidade – exigência de lei em sentido formal para disciplina da matéria – e da independência, harmonia e separação entre os poderes estatais, pela inobservância da competência do Poder Legislativo para editar lei em sentido formal.

Claras, assim, as máculas de inconstitucionalidade de que padece o ato normativo objurgado.

4. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificada a autoridade municipal responsável pela edição e publicação da norma impugnada, para que, querendo, preste informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da



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

Constituição Estadual;

c) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, **declarando-se a inconstitucionalidade do Decreto nº 004**, de 03 de janeiro de 2025, do **Município de Capão da Canoa**, que *estabelece orientações e diretrizes para a indicação de equipe diretiva e gestão democrática do ensino público no âmbito das Escola Pública Municipal de Capão da Canoa e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput*, e 10 da Constituição Estadual, combinados com os artigo 5º, inciso II, 37, inciso II, 84, inciso VI, e 206, inciso VI, da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 24 de agosto de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

VLS