PROCESSO Nº 70085804904 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA E CÂMARA DE VEREADORES DE CAPÃO DA CANOA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR IRINEU MARIANI

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Capão da Canoa. Decreto nº 523, de 06 de outubro de 2023, que 'regulamenta a Gestão Democrática do Ensino Público no âmbito das Escolas Municipais de Capão da Canoa, e dá outras providências'. ***1.*** *Ato normativo de caráter autônomo, que se submete ao controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.* ***2.*** *Inexistência de afronta ao julgamento proferido na Ação Direta nº 70074686882. Os Poderes, no desempenho da função legislativa, não são atingidos pela eficácia vinculante de decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, na linha do entendimento sedimentado pelo Pretório Excelso.* ***3.***

Decreto autônomo que inova no ordenamento jurídico fora das hipóteses elencadas, de modo exaustivo, pelo artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal. Matéria expressamente reservada à lei em sentido estrito (artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal). Afronta ao princípio da legalidade (artigos 5º, inciso II, da Constituição Federal e 1º da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul). ***4.*** *Inobservância das diretrizes emanadas pela União no exercício da sua competência privativa para legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Invasão de competência constatada.* ***5.*** *Indevida supressão da atuação do Poder Legislativo na formação do ato normativo, em afronta ao princípio da separação dos poderes (artigo 10 da Constituição Estadual).* ***6.*** *Normas da Constituição Federal citadas no parecer que, seja por apresentarem natureza estruturante, seja por envolverem princípios fundamentais ou por terem por escopo a concretização de valores substantivos da República, são de reprodução obrigatória.* ***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE CAPÃO DA CANOA E XANGRILÁ**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **Decreto nº 523, de 06 de outubro de 2023**, que *regulamenta a Gestão Democrática do Ensino Público no âmbito das Escolas Municipais de Capão da Canoa, e dá outras providências*, do **Município de Capão da Canoa,** por ofensa aos artigos 82, V, e 196, VI, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, II, 22, XXIV, 24, IX, §1 e §4º, 49, V, e 84, IX e VI e 206, IV, todos da Constituição Federal.

O proponente, prefacialmente, discorre sobre sua legitimidade ativa e a pertinência temática entre as suas finalidades institucionais e o objeto do feito. No mérito, argumenta, em suma, que o ato normativo questionado afigura-se inconstitucional pelos seguintes motivos: a) *ao estabelecer eleições para Diretores e Vice-Diretores de forma indireta, ofendeu a decisão transitada em julgado da ADI 70074686882 que julgou inconstitucional a totalidade da Lei Municipal nº 2.178, de 01 de setembro de 2005*; b) *o Decreto Municipal nº 523, datado de 06 de outubro de 2023, claramente infringiu o princípio da legalidade e da reserva legal, o que justifica a propositura desta ação, caracterizando usurpação da competência da União por ofensa às normas de reprodução obrigatórias dos arts. 5º, II, 22, XXIV, 24, IX, §1 e §4º, e 206, IV, CF*; c) o Decreto Municipal questionado extrapolou o Poder Regulamentar, que deve se restringir a *detalhar e facilitar a*

implementação das leis já existentes. Assim sendo, o ato normativo questionado, no sentir da entidade proponente, *tem efetiva natureza autônoma, tendo afrontado a disposição de norma geral, usurpando a competência da União em razão do âmbito regulamentar do Município, nos termos do art. 49, V, e 84, IX e VI, CF, e art. 82, V, CE*, e d) *é inconstitucional a previsão do capítulo II do Decreto onde estabelece eleição de diretores, requisitos para o cargo não previsto em lei, atribuição a cargos não previstos em Lei, ferindo a disposição do art. 37, II, Constituição Federal e o Tema de Repercussão Geral 1.010, STF e estabelecimento de atribuição por decreto*. Postula, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do decreto questionado e, por fim, a sua retirada do ordenamento jurídico (fls. 04-42 e documentos das fls. 43-359).

O pedido liminar foi deferido (fls. 365-370).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 382-383).

O Prefeito Municipal de Capão da Canoa, notificado, ofertou informações. Defendeu, preliminarmente, que o Decreto questionado tem natureza meramente regulamentar e, por isso, seria *equivocado o entendimento no qual o Informante institui a gestão democrática mediante simples Decreto, vez que a Gestão democrática do ensino público está devidamente prevista, em âmbito*

municipal, no inciso VI, do artigo 3º, da Lei Complementar nº 001 de 11 de dezembro de 2003. Argumentou, nessa linha, ser *incabível a presente demanda, vez que inviável e inapropriado o controle abstrato, concentrado, direto e objetivo de decreto municipal*. No mérito, argumentou que o Decreto *apenas dispõe acerca de critérios técnicos de mérito e desempenho informadores da escolha, pelo Prefeito Municipal, das pessoas que serão designadas na FG de Diretor e de Vice-Diretor das escolas públicas da Rede Municipal de Ensino*, cumprindo *as exigências trazidas na Lei Federal nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb, especialmente no art. 14, que estabeleceu condições para o repasse do Valor Anual Aluno Resultado (VAAR).* Concluiu asseverando que *critérios técnicos de mérito e desempenho informadores da escolha pelo Prefeito das pessoas que serão designadas em função de confiança de Diretor e de Vice-Diretor das escolas públicas da Rede Municipal de Ensino, regulamentados pelo próprio gestor municipal competente via decreto (e unicamente por ele podendo serem alterados a qualquer tempo), não podem ser compreendidos como afronta ao princípio da competência privativa*. Postulou, em caráter preliminar, *a extinção do processo* [sem] *resolução de mérito, com base no inciso I, IV e VI do artigo 485, do Código de Processo Civil* e, no mérito, *a total improcedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta* (fls. 398-402).

A Câmara Municipal de Capão da Canoa, notificada, deixou transcorrer o prazo sem ofertar manifestação (certidão da fl. 403).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. O ato normativo questionado possui o seguinte conteúdo:

DECRETO MUNICIPAL Nº 523, DE 06/10/2023

REGULAMENTA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE CAPÃO DA CANOA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Capão da Canoa, no uso de suas atribuições, de acordo com o art. 56, Inciso IV da Lei Orgânica do Município, e;

Considerando que este Decreto regulamenta a Gestão Democrática do Ensino Público do Município de Capão da Canoa, no âmbito das escolas municipais;

Considerando o que dispõe art.3º,VI da Lei Complementar nº 001 de 11 de dezembro de 2003, e o anexo III da Lei Complementar nº 030 de 13 de outubro de 2011 ambas do Município de Capão da Canoa;

Considerando o que dispõe a Resolução nº1/2022 de 27 de julho de 2022 publicada no Diário Oficial da União relativo à metodologia de aferição das condicionalidades I, IV e V e seus cumprimentos;

Considerando nos termos indicados pelo art. 206, VI, da Constituição Federal que define que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática de ensino;

Considerando a Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020, Artigo 14, publicada no Diário Oficial da União;

Considerando o que define os artigos 3º, VIII, art.14 e art.15 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);e em cumprimento ao que dispõe a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 e demais legislações vigentes;

Considerando os Memorandos nº 14.881/2022 e nº 22.219/2023;

DECRETA

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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 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 promovera 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:*

I – 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:*

I – 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.

CAPÍTULO II

DO CARGO DE DIRETOR

Seção I

Das comissões organizadoras

Art. 4º *A escolha do Diretor de Escola se dará através de edital público emitido pela Secretaria Municipal de Educação.*

§ 1º A comissão organizadora do edital de Seleção da Gestão Democrática Escolar será composta pelos seguintes segmentos:
I - Secretária Municipal de Educação ou seu representante;

II - Secretaria Municipal de Educação, do setor pedagógico, dois membros;

III - Secretaria Municipal de Educação, do executivo, dois membros;

IV - Assessoria jurídica do executivo, um membro.

§ 2º A comissão da escola será formada pelo Conselho Escolar, caso não tenha, pelo CPM, que reunirá os docentes da escola para verificar o interesse destes em concorrer ao cargo e assim preencher o formulário de inscrição e providenciar a juntada de documentos, conforme edital.

Art. 5º *A documentação dos candidatos que apresentarem os requisitos exigidos no edital, a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação (SME), será recebida pela comissão da escola, que deverá protocolar na plataforma digital de comunicação e gestão documental (1doc) para a comissão organizadora de gestão democrática da SME.*

§ 1º A Comissão Escolar receberá a documentação exigida pelo edital e emitirá um parecer sobre o Plano de Gestão do candidato. Anexar o parecer no mesmo protocolo de inscrição da juntada dos documentos.

§ 2º Na hipótese exclusiva de não haver candidatos inscritos lotados na escola que preencham os pré requisitos deste

Decreto, poderá o Chefe do Poder Executivo indicar outro profissional que não tenha vinculação com a escola.

§ 3º A lista de candidatos da escola será composta pela quantidade de inscrições homologadas previamente pela comissão.

§ 4º Não poderão integrar a comissão organizadora escolar os candidatos, seus cônjuges e companheiros e parentes até 2º grau, inclusive qualquer servidor investido no cargo de diretor ou de vice-diretor.

Seção II

Do edital para concorrer ao cargo de Diretor de Escola

Art. 6º *Dos prazos para inscrição, recursos, homologação e lista final;*

§ 1º O período de inscrição e entrega de documentos à Comissão Escolar, ocorrerá a cada 03 (três) anos, de 1º a 30 de outubro.

§ 2º A Comissão Escolar deverá protocolar, via plataforma digital de comunicação e gestão documental (1doc), os documentos recebidos no período de 1º a 07 de novembro.

§ 3º A análise da documentação pela Comissão Organizadora do Edital de Seleção da Gestão Democrática Escolar ocorrerá no período de 08 a 20 de novembro.

§ 4º A homologação da lista, por escola, será divulgada de 21 a 23 de novembro

§ 5º O prazo para recursos dos inscritos ocorrerá de 24 a 25 de novembro.

§ 6º A lista final dos inscritos aptos será divulgada em 28 de novembro.

§ 7º O Chefe do Poder Executivo juntamente com a Secretária de Educação tornarão público os Diretores que serão nomeados para o ano subsequente, em 1º de dezembro.

Parágrafo único: A indicação do Diretor de Escola será de escolha do Chefe do Poder Executivo e da Secretária de Educação, mediante a lista emitida de candidatos aptos pela Comissão Organizadora do Edital de Seleção da Gestão Democrática Escolar. A posse dos Diretores de Escola ocorrerá no 1º dia do ano subsequente.

Seção III

Dos requisitos para provimento do cargo

Art. 7º *Poderá ocupar o cargo de Diretor de Escola, os profissionais que compõem o quadro efetivo e permanente do Magistério Público Municipal de Capão da Canoa;*

I – 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)

VIII – Apresentar anualmente, preferencialmente no início de cada ano letivo, para a comunidade escolar e enviar para a

Secretaria de Educação, Plano de Gestão a ser desenvolvido durante o ano letivo corrente;

IX - Não tenha sido condenado, nos últimos 5 (cinco) anos, em sindicância ou processo administrativo disciplinar, nem tenha tido participação comprovada em irregularidade administrativa;

X - Apresentar alvará de folha corrida judicial, sem condenação nos últimos 5 (cinco) anos.

Seção IV

Da Comissão de seleção da gestão democrática escolar

Art. 8º *Instituída por meio de Portaria específica da Secretaria Municipal de Educação, a Comissão de Seleção da Gestão Democrática Escolar será nomeada e terá por finalidade avaliar e emitir o parecer final dos Planos de Gestão Escolar e todos os processos que visam à Gestão Democrática nas Instituições da Rede Municipal de Ensino.*

§ 1º Caberá à Comissão de Seleção da Gestão Democrática Escolar:

I - Conferir a documentação dos candidatos inscritos,conforme Edital específico;

II - Deferir ou indeferir as inscrições;

III - Homologar as inscrições dos Planos de Gestão Escolar que participarão do processo de seleção;

IV - Avaliar as arguições dos Planos de Gestão Escolar;

V - Coordenar o processo e constar em ata o resultado;

VI - Apreciar e resolver as dúvidas ocorridas durante o processo de seleção;

VII - Decidir e publicar as homologações e eventuais impugnações das inscrições;

VIII - Decidir e emitir parecer sobre denúncias e recursos durante o processo de seleção;

IX - Fazer cumprir as disposições deste Decreto.

***Art. 9º**. 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:

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.

Seção V

Da documentação a ser entregue para concorrer ao cargo de Diretor

***Art. 10** O Plano de Gestão Escolar será elaborado para a execução no período de 3 (três) anos, devendo explicitar metas que evidenciam o compromisso com o 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.

§ 1º O Plano de Gestão Escolar, nas áreas administrativa,pedagógica e financeira,deverá conter,no mínimo:

I - 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.

§2º Documentos a serem anexados na inscrição:

I - Ficha de inscrição;

II - Cópia do documento de identificação (RG ou CNH);

III - Cópia do CPF;

IV - Cópia do comprovante de residência;

V - Cópia do título de eleitor;

VI - Certidão de quitação eleitoral;

VII - Alvará de folha corrida atualizada;

VIII - Cópia da portaria de conclusão do estágio probatório;

IX - Cópia dos certificados de titulação de grau superior;

X - Cópia do certificado do curso em gestão escolar com carga horária igual ou superior a 80 horas ou comprovante de matrícula do curso em andamento;

XI - Cópia dos títulos de cursos de capacitação acima de 80h emitidos a partir do ano de 2020.

CAPÍTULOIII DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E DA AUTONOMIA ESCOLAR

Seção I

Gestão Escolar

Art.11 *É assegurada à instituição escolar autonomia administrativa,pedagógica e financeira, devendo a gestão da instituição ser participativa e democrática, nos termos deste Decreto.*

Art. 12 *A gestão do estabelecimento de ensino é exercida pelo diretor, vice-diretor e equipe pedagógica, com a participação e acompanhamento do Conselho Escolar*

Art. 13 *Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as normas do sistema de ensino, terão a incumbência de:*

I – 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. 14 *São atribuições do(a) diretor(a),em acréscimo àquelas previstas pelo Plano de Carreira do Magistério:*

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

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

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

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

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.15º**.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.

Seção III

O Plano de Gestão

Art. 16. 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, o 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

***Art. 17** 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. 18 *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. 19 *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 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. 20 *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. 21 *A função de Gestor Escolar terá gratificação conforme previsto em legislação vigente do Município.*

Art. 22 *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. 23 *O Gestor Escolar deverá apresentar seus resultados e ações realizadas para o Conselho Escolar ao final de cada ano letivo*

Art. 24 *A vacância da função de Gestor/a Escolar,se dará por:*

I - conclusão da gestão escolar;

II - renúncia;

III - destituição;

IV - aposentadoria;

V - morte.

Art. 25 *A destituição do Gestor Escolar poderá ocorrer por meio de despacho fundamentado pela Secretaria Municipal de Educação, nas seguintes hipóteses:*

I – Por denúncia devidamente comprovada através de processo administrativo, assegurado o contraditório;

II - Por Conceito Insatisfatório na Avaliação de Desempenho do Gestor, contemplado por formulário próprio elaborado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação;

III - Por inobservância a qualquer das disposições deste Decreto.

Art. 26 *Os interessados aptos a participar desta seleção para o cargo de Diretor não poderão concorrer simultaneamente, em mais de um estabelecimento de 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 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. 27 *Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria Municipal de Educação.*

Art. 28 *Este Decreto entra em vigor na data sua publicação.*

Art. 29 *Ficam revogados o Decreto nº 493, de 09 de setembro de 2022 e o Decreto nº 352, de 17 de julho de 2023.*

3. Inicialmente, cumpre seja delimitada, **na esteira já sinalizada pelo eminente Desembargador-Relator**, a possibilidade de submissão do ato normativo impugnado (decreto municipal) ao controle concentrado de constitucionalidade.

Tal enfrentamento torna-se necessário, na medida em que a normativa sob análise tem aparência *formal* de **decreto regulamentar**, já que editado a pretexto de dar cumprimento a atos normativos infraconstitucionais federais e municipais; e, como se sabe, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de não admitir ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto ato normativo desta natureza[1].

Contudo, o ato normativo em questão tem caráter **autônomo**, uma vez que cria obrigações inéditas, estranhas às leis de regência[2,3]. Trata-se de verdadeira *novidade normativa*. Isto porque,

[1] Confiram-se, exemplificativamente, as ADIs 5.589 e 5.593.

[2] E aqui permanece hígida a lição de Pontes de Miranda: *Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou execuções que a lei apagou, é inconstitucional. Tampouco pode ele limitar, modificar, ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções* (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1169*, 2a ed. revista, t. III/316, Ed. RT, 1970)

a despeito de "regulamentar" a Lei Complementar nº 001, de 11 de dezembro de 2003, o ato elaborado pelo Poder Executivo ditou as normas acerca da gestão democrática de ensino em dissonância com a Constituição Federal.

Neste sentido, verifica-se que o Juízo, em sede liminar, acolheu o argumento de abertura da petição inicial de afronta ao princípio constitucional da reserva legal.

Desse modo, em casos como o dos autos, tem sido admitido o controle abstrato de constitucionalidade, conforme vêm decidindo o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

> *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).
>
> *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***

[3] Como exemplo de inovações legislativas que exorbitam o Poder Regulamentar, tem-se os artigos 14 e 15 do Decreto Municipal, que **criam atribuições** aos cargos de Diretor e Vice-Diretor, bem como o artigo 13, que **prevê obrigações** aos estabelecimentos de ensino.

> ***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 N° 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. 5°, 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).

É cabível, portanto, o processamento da presente ação direta.

4. No mérito, em suma, a proponente busca a declaração da inconstitucionalidade do decreto em liça porquanto esse teria: a) ofendido decisão transitada em julgado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70074686882; b) adentrado em matéria reservada à lei em sentido estrito; c) violado *competência da União por ofensa as normas de reprodução obrigatórias dos arts. 5º, II, 22,*

XXIV, 24, IX, §1 e §4º, e 206, IV; e d) previsto eleições para os cargos de diretor e vice-diretor escolar.

Pois bem.

4.1. A discussão sobre se a edição do decreto ora questionado viola ou não a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70074686882 tem relevância apenas lateral para o deslinde da causa.

Isso porque, muito objetivamente, o Poder Legislativo (ou o Executivo, quando no desempenho da função legislativa), não está definitivamente adstrito às decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Em outras palavras: é, em tese, possível a reedição de ato normativo nos mesmos termos de outro antes declarado inconstitucional. Em se tratando de ato infraconstitucional – como no caso – haverá uma *presunção de inconstitucionalidade*, sendo ônus do legislador demonstrar argumentativamente a pertinência da superação do precedente.

Sobre o tema, colaciona-se parte do voto do Ministro-Relator, Luiz Fux, na ADIN 5105/DF:

> *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 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 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,*DJE*de 16-3-2016.]

Na espécie, como se verá, o decreto impugnado é, de fato, inconstitucional, mas essa constatação não decorre especificamente da cogitada afronta à coisa julgada.

4.2. Conforme já destacado pelo Exmo. Sr. Desembargador-Relator na decisão monocrática que deferiu o pedido liminar, a matéria não poderia ser disciplinada pela via do decreto.

Esclarece-se, desde já, que a mera *regulamentação* não submete à *reserva de lei*; pelo contrário: a Constituição Federal atribui expressamente, ao Presidente da República, a prerrogativa de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, e esta disposição se aplica, por simetria, aos Chefes dos Poderes Executivos dos entes subfederados[4]. Todavia, no uso desta prerrogativa, ao Chefe do Poder Executivo é vedada a *inovação* na ordem jurídica tornando o ato *autônomo*.

Desta *autonomia* deriva vício **formal**, por extrapolação do poder normativo atribuído ao Chefe do Poder Executivo.

Sobre o assunto, André Ramos[5], ao abordar o princípio da legalidade e seus reflexos sobre a competência regulamentar conferida aos Chefes do Poder Executivo, ressalta que 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***

[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.

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 têrmos 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 êle. Afinal, não pode ser emanado senão conforme a lei, em virtude da proeminência desta sôbre êle".*

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 relembrar 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.

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 ADI nº 5.942/RS[6].

Em outras palavras: existe debate sobre *se* e até que ponto um decreto autônomo pode inovar o ordenamento jurídico[7], 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:

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

---

[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).

> *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, o decreto ora em exame estabeleceu diretrizes para a *gestão democrática do ensino público no âmbito das Escolas Municipais de Capão da Canoa*, fixando princípios norteadores (art. 2º), delimitando os requisitos para a ocupação do cargo de diretor (art. 7º), bem como as atribuições do aludido cargo e do cargo de vice-diretor (arts. 14 e 15) e, ainda, estipulando uma série de obrigações a serem observadas pelos estabelecimentos de ensino (art. 13).

Contudo, a Constituição Federal, ao estabelecer os princípios norteadores do ensino, em seu artigo 206, inciso VI, assim prevê:

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

É bem verdade que a Constituição Estadual, ao tratar do tema, no artigo 197, inciso VI[8], não foi expressa ao exigir lei em

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

sentido formal, no entanto, tal omissão não autoriza concluir-se pela desnecessidade de tal espécie de ato normativo, como ressaltado pelo Eminente Desembargador-Relator.

A uma, porque a gestão democrática do ensino não está incluída nas hipóteses do artigo 84, inciso VI, da Constituição Federal, que autorizam a edição de decretos autônomos, as quais, por serem excepcionais, devem ser interpretadas de maneira restritiva.

A duas, porque 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 (caso do artigo 84 da Constituição Federal, que trata das competências do Presidente da República).

A três, porque os princípios fundamentais (caso do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal[9]), foram expressamente 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*

(...)
VI - gestão democrática do ensino público;

[9] *Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
(...)
II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

> *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.*

Logo, o ato normativo padece de inconstitucionalidade formal, por extrapolação do poder normativo atribuído ao Chefe do Poder Executivo no art. 84, VI, da Constituição Federal e, também, de inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da legalidade, estatuído no artigo 5º, inciso II, da Carta Magna, ambos transcritos alhures.

4.3. Não fosse suficiente, o decreto em tela também padece de inconstitucionalidade formal orgânica.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes[10] preleciona:

[10] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.

> *A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.*
>
> *Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.*

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal diz respeito a *tarefas não legislativas*[11].

Por sua vez, a competência concorrente do artigo 24 da Constituição do Brasil é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas, que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Já a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Quanto aos Municípios, a estes cabe, basicamente, regrar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a

legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

A propósito da noção de *interesse local*, vale citar a lição de Uadi Lammêgo Bulos[12]:

> *Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, 'shopping centers', etc).*

Trata-se, pois, do interesse que diz respeito a necessidades básicas e imediatas do ente municipal.

A União detém competência privativa, conforme artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal[13], para legislar sobre diretrizes e bases da educação. E, no desempenho dessa atribuição constitucional, editou a Lei nº 9394/1996, a qual, em seu artigo 14, *caput*, assim dispõe:

> *Art. 14. **Lei dos respectivos Estados e Municípios** e do Distrito Federal **definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica**, de acordo com as suas*

[11] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.
[12] BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.
[13] *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
(...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

> *peculiaridades e conforme os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)*

Como se vê, embora a legislação federal de regência tenha conferido inequívoca função legislativa aos entes municipais, determinou que esta **necessariamente** devesse ser desempenhada por intermédio de lei em sentido estrito, o que não foi observado, na espécie. Desobedecidas tais balizas, conclui-se pela invasão da competência privativa da União, em afronta ao artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal.

4.4. Por fim, por ter sido editado sem respeitar a obrigatória participação do Poder Legislativo, o decreto acaba por violar, igualmente, o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 10 da Constituição Estadual[14].

4.5. Portanto, há, no caso, tanto inconstitucionalidade formal (edição de decreto autônomo em hipótese não autorizada pela Constituição Federal e inobservância das diretrizes traçadas pela União no exercício de sua competência), quanto material (afronta aos princípios da legalidade e da separação dos poderes).

5. Cumpre observar que os dispositivos da Constituição Federal citados neste parecer, seja pela sua natureza

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

estruturante (artigo 84, VI, da Constituição Federal), por concretizarem princípios fundamentais (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal) ou por estabelecerem valores substantivos que demandam aplicação uniforme (artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal), constituem normas cuja observância é obrigatória pelos entes municipais, nos termos do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual[15].

6. Pelo exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado **procedente** o pedido, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 1 de abril de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

AABSC

[15] *Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*