



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

**PROCESSO Nº 5028577-19.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDOS: PREFEITO DE PORTO ALEGRE

CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO
ALEGRE

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR HELENO TREGNAGO
SARAIVA**

PARECER

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 14.177/2025. Município de Porto Alegre. Estabelece orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica. **Preliminar.** Arguição de ilegitimidade ativa do proponente que merece acolhimento,*



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

*visto que não evidenciada correlação entre o objeto do pedido e os fins institucionais da Defensoria Pública do Estado. Ausência de pertinência temática. **Mérito.** Norma municipal, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, que usurpa competência da União, afrontando os artigos 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, combinados com o artigo 8º, “caput”, da Constituição Estadual. Ainda que se considerasse ter o Município competência para legislar sobre a matéria – o que não é o caso -, padeceria a norma de higidez constitucional, visto que deixou de observar a iniciativa legislativa reservada ao Prefeito Municipal, nos moldes dos artigos 8º, “caput”, 10 e 60, inciso II, alínea “b”, da Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. **PARECER PELO ACOLHIMENTO DA PREFACIAL DE ILEGITIMIDADE ATIVA E, SUPERADA ESTA, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Exmo. Sr. **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 14.177**, de 15 de janeiro de 2025, do **Município de Porto Alegre**, que *estabelece orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de*



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

cinho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica, por afronta às Constituições Estadual e Federal (dignidade da pessoa humana, competência da União para legislar sobre diretrizes e princípios da educação, educação como direito de todos, direito de liberdade acadêmica, pluralidade de ideias e gestão democrática do ensino público, princípio da legalidade, moralidade e eficiência da Administração, livre expressão e à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre regime jurídico de servidores públicos), artigos 1º, incisos II, III e V, 5º, inciso IX, 22, inciso XXIV, 24, inciso IX, 30, inciso I, 37, 61, parágrafo 1º, alíneas “c” e “e”, 205 e 206 da Constituição Federal, ao Direito Internacional (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo Adicional de São Salvador, Convenção sobre Direitos da Criança de 1989 e Recomendação da UNESCO), aos postulados normativo-aplicativos integrantes dos Sistemas Constitucionais Federal e Estadual (proporcionalidade, razoabilidade, proibição de excesso e segurança jurídica), à legislação infraconstitucional, ao Sistema de Proteção dos Direitos Humanos, aos Direitos das Crianças e Adolescentes e ao entendimento do Supremo Tribunal Federal e Tribunais (Evento 1 – INIC1).

O proponente sustentou, em síntese, a partir das violações antes apontadas, que a norma editada, oriunda de projeto



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

de lei parlamentar, padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, devendo ser retirada do ordenamento jurídico. Pleiteou, assim, a suspensão liminar de sua vigência, e/ou efeitos, e, a final, a procedência integral do pedido para *declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal 14.177/25 do Município de Porto Alegre* ou, *subsidiariamente, dar interpretação conforme os ditames da Lei Municipal 14.177/25 do Município de Porto Alegre*.

O pleito liminar foi deferido (Evento 11 – DESPADEC1).

A Câmara de Vereadores de Porto Alegre, intimada, interpôs agravo interno (Evento 22 – AGRAVO1), já contrarrazoado pelo proponente (Evento 30 – PET1).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, arguiu, **preliminarmente**, a **conexão** deste feito com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5028352-96.2025.8.21.7000 e nº 5028816-23.2025.8.21.7000, e, no mérito, defendeu a manutenção da norma questionada no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis, derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 27 – PET1).

A Casa Legislativa Municipal, notificada, prestou informações, arguindo, preliminarmente, a ilegitimidade ativa do



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

proponente, por ausência de pertinência temática, já que a matéria refoge às funções constitucionais da Defensoria Pública. No mérito, sustentou a inexistência de vício de iniciativa, já que ausente qualquer invasão de competência reservada ao Prefeito Municipal, bem como ser a matéria disciplinada de competência do Município, estando em consonância com os princípios e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com Tratados e Convenções Internacionais que tratam da mesma temática. Asseverou, ainda, que os precedentes jurisprudenciais trazidos pelo proponente não se mostram aplicáveis à normativa editada por Porto Alegre, sendo imperativo fazer o necessário *distinguishing*. Pleiteou, por fim, a extinção do feito sem resolução do mérito e, superada a prefacial, a improcedência do pedido (Evento 28 – INF1).

O Município, por sua vez, juntamente com o Prefeito de Porto Alegre, igualmente, prestaram informações, sustentando a competência do Município para dispor sobre a matéria disciplinada na lei objurgada e a inexistência de vício de iniciativa, estando a norma editada em conformidade com os princípios constitucionais. Requereram, por derradeiro, a total improcedência do pedido (Evento 31 – INF1).

É o relatório.



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

2. A Lei Municipal nº 14.177/2025 foi assim redigida
(Evento 1 – OUT14):

LEI Nº 14.177, DE 15 DE JANEIRO DE 2025.

Estabelece orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica.

A PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Faço saber, no uso das atribuições que me obrigam os §§ 3º e 7º do art. 77 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a Lei nº 14.177, de 15 de janeiro de 2025, como segue:

Art. 1º Ficam estabelecidas, nos termos desta Lei, orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia a determinada corrente político-partidária-ideológica.

Art. 2º Fica assegurado a todo aluno da educação básica municipal o aprendizado que respeite e faça respeitar, por seus representantes, funcionários e professores:

I – a neutralidade política e ideológica na condução do ensino e na prática do magistério;

II – o pluralismo de ideias e convencimentos de origem político-ideológico;

III – a liberdade de consciência e de crença;

IV – o reconhecimento do aluno como pessoa vulnerável na relação de aprendizado; e

V – o direito dos pais ou responsáveis de alunos ao acesso ao programa pedagógico do estabelecimento de ensino, bem como de participar da definição das propostas educacionais.



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

Art. 3º No âmbito de suas competências legais, cabe à Administração Pública Municipal proibir, nos estabelecimentos de ensino público municipal, toda e qualquer doutrinação política ou ideológica por parte de seus corpos docentes, administradores, funcionários e representantes, em que haja prevalência do ensino dogmático e ideológico de determinada corrente político-partidária.

Art. 4º Na relação acadêmica havida entre professor e aluno enquanto prática inerente ao exercício do magistério, o professor, o administrador escolar e o representante de estabelecimentos de ensino público municipal devem:

I – abster-se de toda e qualquer prática que, valendo-se de sua audiência cativa e rotineira com os alunos, vise a cooptá-los, convencê-los ou arregimentá-los para qualquer prática, ideologia ou partido político;

II – valer-se de neutralidade e de justiça no julgamento do mérito das atividades curriculares do aluno, em detrimento de suas próprias convicções político-ideológico-partidárias; e

III – ao abordar questões doutrinárias inerentes ao trato das ideologias políticas, quando no exercício pleno de suas funções, fazê-lo de modo a respeitar a neutralidade das opiniões, desprovido de partidarismo suas manifestações.

Art. 5º Será responsabilizado o professor, o administrador ou o representante de estabelecimentos de ensino público municipal que convidar ou patrocinar terceiros para protagonizarem, bem como que permitir ou admitir que esses protagonizem, dentro dos estabelecimentos, atividade escolar regular e obrigatória, ou à qual se atribua avaliação, que desrespeite os princípios estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. A responsabilização referida no caput deste artigo será atribuída mediante processo legal, civil e administrativo, quando for o caso, impondo-se penas disciplinares de advertência, suspensão e multa.

Art. 6º Os estabelecimentos de ensino público municipal deverão divulgar o disposto nesta Lei aos seus corpos docente e discente, bem como aos pais e responsáveis dos alunos, por meio de comunicação circular, comunicação eletrônica e cartazes fixados em salas de aula.

Art. 7º A promoção de atividades curriculares ou extracurriculares que visem ao enriquecimento educacional e cultural e que envolvam a apreciação de conteúdo político-ideológico por parte dos alunos deve sempre e inarredavelmente privilegiar a igualdade de condições e o



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

equilíbrio na exposição de teorias e práticas desiguais ou contrárias, como forma de pacificação do território escolar. Parágrafo único. Inexistindo quaisquer condições para que seja cumprido o disposto no caput deste artigo, a atividade não poderá ser realizada.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 15 DE JANEIRO DE 2025.

3. Da Preliminar de Ilegitimidade Ativa

A Constituição Federal, em seu artigo 103, ao dispor sobre o manejo de ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade, fixou, de forma taxativa, o rol de legitimados que podem promovê-las, assim preceituando:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

(...)



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

Como se verifica pela leitura do texto transcrito, o Defensor Público-Geral não integra o rol de legitimados para propositura destas ações constitucionais perante o Supremo Tribunal Federal, rol este que, frise-se, é taxativo, como já assentado por àquela Corte Constitucional inúmeras vezes¹.

O Constituinte estadual, todavia, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, por força da Emenda Constitucional nº 50, de 24 de agosto de 2005, que buscou adequar o texto constitucional da Província à Emenda à Carta Federal nº 45/2004, inovou no ordenamento jurídico, inserindo, entre os legitimados para propor ações direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, o Defensor Público-Geral do Estado, assim dispondo:

¹ **AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 57.008/2018 DO ESTADO DE ALAGOAS. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA RONDA NO BAIRRO - PRB. CONTRATAÇÃO DE POLICIAIS MILITARES DA RESERVA REMUNERADA E DE PROFISSIONAIS CIVIS PARA O DESEMPENHO DE FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA. SUPOSTA CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA NÃO CONSTANTE DO ROL TAXATIVO DO ARTIGO 144, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 1º; 5º, II, III E PARÁGRAFO ÚNICO; 22, XXI; 37, II; 84, IV, VI, A E B; E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO QUE REPRESENTA MERO SEGMENTO DA CARREIRA DOS MILITARES ESTADUAIS, CONSTITUÍDA NÃO SÓ PELOS OFICIAIS, MAS TAMBÉM PELOS PRAÇAS MILITARES. REQUERENTE QUE NÃO SE INCLUI NO ROL TAXATIVO DE LEGITIMADOS À PROPOSITURA DAS AÇÕES DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. (...). 4. Agravo a que se nega provimento. (ADI 6112 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 19-03-2020 PUBLIC 20-03-2020)**



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

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...).

XII - processar e julgar:

(...).

d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão; (Declarada inconstitucional a expressão “e a Constituição Federal” na ADI n.º 409/STF, DJE de 26/04/02)

(...).

§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

(...).

IV - o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)

(...).

*§ 2.º Podem **propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal**, ou por omissão:*

(...).

*VIII - o **Defensor Público-Geral do Estado**; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*

(...).

Trata-se, pois, de legitimação especial, conferida ao Defensor Público-Geral do Estado dada à relevância das funções constitucionalmente conferidas à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a qual incumbe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, nos moldes dos artigos 134 da Constituição Federal e 120 da Carta Estadual:

*Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe**, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, **a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma***



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

integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)
(...).

*Art. 120. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados**, na forma do art. 5.º, LXXIV, da Constituição Federal, estendendo-se os seus serviços por todas as comarcas do Estado, de acordo com as necessidades e a forma prescrita em lei complementar estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)*
(...).

Como corolário, a aferição da legitimidade ativa do Defensor Público-Geral do Estado para desencadear ações de controle concentrado de constitucionalidade, não sendo universal, fica condicionada à demonstração de que a norma atacada guarda pertinência temática – correlação entre o objeto do pedido e os fins institucionais do proponente – com as funções institucionais constitucionalmente conferidas à Defensoria Pública, como reiteradamente tem sido exigido pelo egrégio Supremo Tribunal Federal em relação aos demais legitimados especiais, como se verifica pelos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI DO CEARÁ. PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO AÉREA DE AGROTÓXICOS. DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. ARTS. 23 E 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VÍCIO FORMAL NÃO



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

CONFIGURADO. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. RISCOS GRAVES DA TÉCNICA DE APLICAÇÃO DE PESTICIDAS. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A legitimidade das entidades de classe para ajuizar ações de controle abstrato condiciona-se ao preenchimento do requisito da pertinência temática consistente na correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da associação. No caso, a pertinência temática limita-se às normas referentes à pulverização de agrotóxicos, não abrangendo a íntegra do diploma legal questionado. Precedentes. 2. A vedação à pulverização aérea de agrotóxicos é matéria afeta à saúde e ao meio ambiente, listada entre as competências administrativas comuns e entre as competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e dos Municípios (incs. II e VI do art. 23; incs. VI e XII do art. 24, todos da Constituição da República). 3. A Lei n. 7.802/1989 é expressa ao preservar a competência legislativa dos Estados para regulamentar “o uso, a produção, o consumo, o comércio e o armazenamento dos agrotóxicos”. Não há óbice a que os Estados editem normas mais protetivas à saúde e ao meio ambiente quanto à utilização de agrotóxicos. A regulamentação nacional limita-se a traçar os parâmetros gerais sobre a matéria, estabelecendo atividades de coordenação e ações integradas. Precedentes: ADI n. 3470, DJe 1º.2.2019; RE n. 761.056, DJe 20.3.2020; RE n. 286.789/RS, DJ 08.4.2005. 4. A livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego. 5. A norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos. 6.



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

Ação direta parcialmente conhecida quanto às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos previstas no § 1º e no caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido. (ADI 6137, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-06-2023 PUBLIC 14-06-2023)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.318/2010. Alienação parental. Associação de Advogadas pela Igualdade de Gênero (AAIG). Entidade de classe. Abrangência nacional não demonstrada. Legitimação especial. Pertinência temática. Adequação material entre o conteúdo do ato impugnado e a finalidade institucional da associação. Ausência. Ilegitimidade ativa ad causam. Carência da ação. Precedentes. 1. A autora se apresenta, a teor do seu estatuto social, como entidade de âmbito nacional, no entanto, não logrou demonstrar o preenchimento do requisito concernente à adequada representatividade geográfica, ou seja, sua abrangência nacional. Precedentes. 2. **A legitimação especial ou temática para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade exige, no caso das entidades de classe de âmbito nacional, a adequação material da quaestio, manifestada na relação de pertinência entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da associação.** Precedentes. 3. O diploma legislativo impugnado, concernente à alienação parental, não expressa interesse específico e próprio da classe em questão, a inviabilizar o reconhecimento da presença do necessário vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da autora. O liame apenas mediato, indireto e subjetivo não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 6273, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-015 DIVULG 27-01-2022 PUBLIC 28-01-2022)*

Nesta mesma linha de inteligência, também, precedentes desta egrégia Corte Constitucional Estadual:



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

AGRAVO INTERNO.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.574 “A”/2022 DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. UNIDOS (ASSOCIAÇÃO UNIDOS PELA EDUCAÇÃO E LIBERDADE). OBJETIVOS SOCIAIS GENÉRICOS. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. 1. *A instituição apta a defender direitos titularizados pela coletividade, em processo cujo resultado pode afetar um número incerto de pessoas, há de comprovar que possui representatividade adequada, que, no caso das associações em processos de controle de constitucionalidade, é aferida pela relação de pertinência entre seu objeto associativo e a matéria que trata a lei.* 2. A enumeração dos objetivos da proponente reúne a defesa dos mais variados direitos constitucionais, o que vem sendo utilizado como substrato para questionar, na via especial do controle concentrado de constitucionalidade, diversas leis do Município de São Leopoldo, como se legitimada universal fosse. O amplo rol de objetivos e finalidades indica tentativa de burlar o requisito da pertinência temática. 3. No Estatuto Social da proponente, não há delimitação de interesse comum a ser perseguido, tampouco existe característica específica que vincule os associados. 4. Associação privada que não se enquadra no rol taxativo constante do artigo 95, §2º, da Constituição Estadual. Ausência de legitimidade ativa ad causam. Carência de condição da ação. Necessidade de extinção do feito sem resolução do mérito. NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME. (Agravo Interno, Nº 70085774305, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 20-10-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 9.813/23 DE SÃO LEOPOLDO. UNIDOS – ASSOCIAÇÃO UNIDOS PELA EDUCAÇÃO E LIBERDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ENTIDADE ASSOCIATIVA. LEGITIMADA ATIVA NÃO-UNIVERSAL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A SUA ÁREA DE ATUAÇÃO E O CONTEÚDO DA LEGISLAÇÃO INQUINADA. INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE SE ADMITIR PREVISÃO ESTATUTÁRIA SOCIAL DE LEGITIMAÇÃO ATIVA GENÉRICA E AMPLA, SOBRE



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

MATÉRIA DESCONEXA DO OBJETO SOCIAL. PRECEDENTES. CARÊNCIA DE CONDIÇÃO DA AÇÃO. EXTINÇÃO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, COM BASE NO ART. 485, VI, DO CPC. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085764447, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ícaro Carvalho de Bem Osório, Julgado em: 18-08-2023)

No caso em testilha, a Lei Municipal nº 14.177/2025 *estabelece orientações quanto ao comportamento de funcionários, responsáveis e corpo docente de estabelecimentos de ensino público municipal, no ensino relacionado a questões sociopolíticas, preconizando a abstenção da emissão de opiniões de cunho pessoal que possam induzir ou angariar simpatia à determinada corrente político-partidária-ideológica*, temática que, de plano, não evidencia correlação com os fins institucionais específicos da Defensoria Pública Estadual, ligada à orientação jurídica e defesa, integral e gratuita, dos necessitados, faltando-lhe, pois, legitimidade para o desencadeamento de processo concentrado de constitucionalidade no caso em apreço.

Logo, merece acolhimento a prefacial suscitada pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

4. Do Mérito do Pedido

No mérito, de outra parte, verifica-se que a norma submetida à apreciação desta egrégia Corte Constitucional Estadual



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

(Evento 1 – OUT14), efetivamente, padece de vícios de inconstitucionalidade, na esteira do que já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5537, nº 5580 e nº 6038, todas elas propostas em face da Lei Estadual nº 7.800/2016, que *institui, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, o Programa “Escola Livre”*, do Estado de Alagoas, norma com disposições muito similares as insculpidas na lei editada pelo Município de Porto Alegre, cuja decisão restou assim ementada:

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa Escola Livre. Lei estadual. Vícios formais (de competência e de iniciativa) e afronta ao pluralismo de ideias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III); 2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º); 3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais; 4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, “c” e “e”, ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos. II. Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto



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

dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214). 6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º). 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 5537, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020)

4.1. De plano, cumpre recordar que, em matéria de educação, a Constituição Federal assim disciplina a distribuição de competências legislativas entre os entes federados, normas de observância obrigatória pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios²:

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:
(...).

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

(...).

Art. 24. Compete à **União, aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre:

(...).

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

(...).

² No caso dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, há disposição expressa neste sentido, *in verbis*:

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.

(...).



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

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

A competência legislativa dos Municípios, por sua vez, fica adstrita às hipóteses expressamente previstas no artigo 30 da Carta Federal, que assim preceitua:

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;*

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (Vide ADPF 672)*
(...).

Neste contexto, a Lei Municipal nº 14.177, de 15 de janeiro de 2025 (Evento 1 – OUT14), ao dispor sobre a liberdade de ensinar, de aprender e o pluralismo de ideias no âmbito escolar, extrapolou a competência normativa municipal, pois tratou de matéria de competência privativa da União Federal, a quem cumpre dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional, legislando sobre os princípios que regem o ensino em todo o país, insculpidos no artigo 206 da Carta Magna:



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

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

(...).

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

(...).

Ademais, inquestionável que a liberdade de consciência e de crença, atividades curriculares ou extracurriculares que visem ao enriquecimento educacional e cultural e a igualdade de condições e o equilíbrio na exposição de teorias e práticas desiguais ou contrárias, como forma de pacificação do território escolar não dizem respeito, tão somente, ao peculiar interesse do Município, inserindo-se no âmbito das diretrizes da educação, cuja disciplina, como dito, cabe à União Federal.

Mais do que isso, o Município, ao impor a neutralidade política e ideológica na condução do ensino e na prática do magistério (artigo 2º, inciso I, da lei objurgada), ainda que pretendesse, supostamente, suplementar a legislação federal, claramente usurpou competência da União, dispondo de forma diametralmente oposta ao preceituado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que consagra a tolerância, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, como bem assentado pelo Ministro Roberto Barroso, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7537, em seu voto:



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

(...).

12. A Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas, muito embora tenha reproduzido parte de tais preceitos, determinou que as escolas e seus professores atendessem ao “*princípio da neutralidade política e ideológica*”. **A ideia de neutralidade política e ideológica da lei estadual é antagônica à de proteção ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e à promoção da tolerância, tal como previstas na Lei de Diretrizes e Bases.**

13. A imposição da neutralidade – se fosse verdadeiramente possível – impediria a afirmação de diferentes ideias e concepções políticas ou ideológicas sobre um mesmo fenômeno em sala de aula. A exigência de neutralidade política e ideológica implica, ademais, a não tolerância de diferentes visões de mundo, ideologias e perspectivas políticas em sala.

(...).

15. Desse modo, ainda que a questão atinente à liberdade de ensinar e ao pluralismo de ideias pudesse ser objeto da competência estadual concorrente para legislar, o Estado, ao exercê-la, **usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais**, na medida em que, a pretexto de complementar as normas nacionais, estampadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, **regulou a questão de forma conflitante com o que disse a LDB, em evidente violação a seus preceitos**. Ora, a competência estadual para **suplementar as normas gerais da União não abrange o poder de contrariá-las**.

(...). Grifo acrescido.

Logo, clara a mácula de inconstitucionalidade de que padece a norma municipal sob este prisma.

4.2. Ainda que se entendesse que o Município possuísse competência para legislar sobre esta matéria – o que não é o caso, como já explicitado –, a norma questionada, oriunda de



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

projeto de lei de iniciativa parlamentar (Evento 1 – OUT2), não possuiria higidez constitucional para permanecer no ordenamento jurídico, pois afrontaria, ainda, regras insculpidas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de observância obrigatória pelos Municípios³, atinentes à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, *in verbis*:

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

(...).

II - disponham sobre:

(...).

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

(...).

Com efeito, a normativa municipal estabeleceu uma série de condutas e comportamentos a serem observados pelos administradores ou representantes dos estabelecimentos, funcionários e professores das escolas públicas municipais, ou que lhes foram vedados (artigos 1º, 3º, 4º, 6º e 7º da lei), inclusive com sujeição a procedimento e penalidades disciplinares de advertência, suspensão e multa (artigo 5º da norma), alterando, assim, o regime jurídico de servidores do Poder Executivo, malferindo a iniciativa

³ 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.
(...).



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

legislativa reservada ao Prefeito Municipal e o princípio da independência e harmonia entre os poderes⁴.

Impende ressaltar, neste ponto, que a concordância do atual Chefe do Poder Executivo Municipal, lançada, expressamente, nestes autos (Evento 31 – INF1), ou mesmo eventual sanção tácita da norma inquinada de vício de iniciativa, não convalidaria o vício de inconstitucionalidade apontado, na linha do entendimento já firmado por esta egrégia Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE FINAL DO ARTIGO 3º DA LEI MUNICIPAL N.º 7794 "A", DE 22 DE NOVEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES. USO DE TELEFONE CELULAR NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS. VÍCIO FORMAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. SANÇÃO TÁCITA NÃO CONVALIDA O ATO. OFENSA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, 10, 60, INCISO II, "D", E 82, INCISOS II E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70053951166, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 08-07-2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, que condiciona a contratação, parcerias ou convênio, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas,

⁴ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfere os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 17-12-2012).

Como corolário, no mérito, merece acolhimento o pedido.

5. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**⁵ no sentido de que seja **acolhida a preliminar** suscitada pela Câmara de Vereadores de Porto Alegre, extinguindo-se o feito, sem resolução do mérito, face à **ilegitimidade ativa** do proponente.

Caso seja ultrapassada a prefacial, no mérito, manifesta-se pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 24 de abril de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos.

VLS

⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 561/2025