



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

**PROCESSO Nº 5178426-65.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DO
MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA E
XANGRI-LÁ - SPMCCX

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

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR NEY WIEDEMANN NETO

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Capão da Canoa. Lei Municipal nº 3.981/2025,
que ‘institui o Programa das Escolas Cívico-Militares
(PECiM) no âmbito da rede pública de ensino fundamental’.
1. Preliminares. 1.1. Questão prejudicial. O sobrestamento do
feito se justifica em razão de a matéria ser objeto de análise
no Supremo Tribunal Federal (STF). A prejudicialidade
externa demanda a suspensão para se evitarem decisões
conflitantes, uma vez que o STF já reconheceu a usurpação de
sua competência por Tribunal de Justiça em caso semelhante
(ADI 7662). A despeito de, no referido precedente, se tratar de
norma estadual, fato é que a matéria demanda tratamento
uniforme em âmbito nacional. Medida que atende ao princípio*



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

da segurança jurídica. 1.2. Irregularidade na representação processual. Ausência, na procuração outorgada, de poderes específicos para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade relativamente à norma impugnada. Necessidade de regularização, sob pena de extinção do feito.

2. Mérito. *Vício formal. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal). Incidência do princípio da ‘causa petendi’ aberta, que autoriza o Tribunal a declarar a inconstitucionalidade da norma por fundamento diverso ou parcial daquele invocado pelo proponente. Suficiência da constatação da inconstitucionalidade formal orgânica, diante da inovação no ordenamento jurídico municipal mediante criação de modelo híbrido cívico-militar não previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Precedentes. Inconstitucionalidade formal orgânica constatada. **PARECER, EM SEDE PRELIMINAR, PELA INTIMAÇÃO DA ENTIDADE PROPONENTE PARA REGULARIZAR A REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL OU PELO SOBRESTAMENTO DO FEITO, SUBSIDIARIAMENTE, E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de tutela de urgência, proposta pelo **SINDICATO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL DE CAPÃO DA CANOA E XANGRI-LÁ - SPMCCX**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 3.981, de 30 de abril de 2025**, do Município de Capão da Canoa, que



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

institui o Programa das Escolas Cívico-Militares (PECIM) no Município de Capão da Canoa-RS, por violação aos artigos 22, inciso XXIV; 144, §5º; 206, inciso VI; 214; 227 e 143, §1º, todos da Constituição Federal, bem como ao art. 113 do ADCT.

Inicialmente, o autor teceu considerações a respeito da sua legitimação ativa para a ação, destacando ser entidade sindical representativa da categoria do magistério, diretamente atingida pela norma impugnada, o que demonstraria a pertinência temática. No mérito, argumentou sobre a inconstitucionalidade formal da norma, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da Constituição Federal). Referiu que o ato normativo atacado inovou ao alterar o regime jurídico da educação pública local, criando um modelo educacional híbrido (cívico-militar) que é distinto e incompatível com o modelo civil, e que não está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Apontou, ainda, a existência de violação funcional das forças armadas, polícia militar e corpo de bombeiros, na medida em que possuiriam atribuições claramente delimitadas na Constituição Federal, que seriam desvirtuadas com a permissão destes no sistema educacional civil. Além disso, invocou afronta ao princípio da gestão democrática do ensino (art. 206, VI, da Constituição Federal), pela imposição de um modelo hierárquico e autoritário, bem como violação à proteção integral da criança e do adolescente (art. 227 da Constituição Federal) e à liberdade de consciência (art. 143, §1º, da Constituição Federal), sustentando que os estudantes seriam submetidos a processo de militarização precoce.



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

Em acréscimo, argumentou que naturalizar a presença e a lógica militar dentro do espaço escolar destinado a crianças e adolescentes violaria o direito à educação livre, à construção da autonomia, à diversidade de pensamento e à liberdade de consciência, transgredindo o conteúdo material dos arts. 143, §1º, e 227 da Constituição. Por fim, sustentou que o programa não está previsto no Plano Nacional de Educação (PNE) e que a lei atacada inobservou o art. 113 do ADCT, pela ausência de estimativa de impacto orçamentário. Requereu a concessão de tutela de urgência para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 3.981/2025, invocando a probabilidade do direito nas flagrantes inconstitucionalidades, e sustentando que o perigo de dano irreparável estaria na iminente implementação do modelo. Pediu, ao final, a procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

Após o recolhimento das custas processuais (Evento 9), o pleito liminar foi deferido, suspendendo-se os efeitos da Lei Municipal nº 3.981/2025 (Evento 12).

A Câmara Municipal de Vereadores de Capão da Canoa prestou informações nas quais defendeu a constitucionalidade do ato normativo questionado. Argumentou, em síntese, que não há vedação para que o Poder Legislativo municipal proponha e aprove leis que estabeleçam políticas públicas no âmbito de sua competência, desde que não criem ou reestruturem órgãos da administração, nem interfiram diretamente na organização interna do



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

Poder Executivo. Na sequência, alegou que a lei limita-se a instituir um programa educacional **complementar** no âmbito da rede municipal, com previsão de execução pela Secretaria Municipal de Educação, sem criar ou alterar órgãos ou mesmo modificar planos de carreira ou cargos. Sustentou que o ato normativo está dentro da competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal (art. 30, I e II, da Constituição Federal). No aspecto material, afirmou que o princípio da gestão democrática está preservado, uma vez que a adesão ao programa depende de prévia consulta pública e aprovação da comunidade escolar, antes mesmo da implementação de qualquer unidade, sendo programa facultativo que não é obrigatório para toda a rede. Aduziu, ainda, inexistir militarização obrigatória, mas apenas a autorização para firmar parcerias de apoio, sem substituição do corpo docente, nem imposição de valores ou métodos incompatíveis com a legislação educacional vigente. Por fim, argumentou que a lei municipal em questão não afronta o Plano Nacional de Educação, pois condiciona as parcerias com órgãos militares ao respeito às normas federais e estaduais pertinentes, constituindo ação local voltada ao alcance de metas de melhoria da qualidade de ensino, bem como à integração escola-família-comunidade. Nessa linha, requereu a improcedência da demanda (Evento 28).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, §4º, da Constituição Estadual. Em preliminar, apontou defeito na representação processual do proponente, por ausência de procuração com poderes



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

específicos para impugnação da norma questionada, requerendo a intimação parte autora para sanar tal irregularidade, sob pena de extinção do feito.

No mérito, contrapôs-se à asseverada usurpação da competência privativa da União, sustentando que se trata de lei cujo conteúdo insere-se dentro da esfera de competência dos Municípios para suplementar legislação federal e estadual ou tratar de interesse local do Município (art. 30, I e II, da Constituição Federal). Argumentou que a lei: 1) não altera as diretrizes e bases da educação nacional e não modifica o currículo mínimo estabelecido pela Lei nº 9.394/96 (LDB); 2) não cria um novo modelo educacional autônomo que se sobreponha à legislação federal, mas tão somente *institui é um programa complementar, de adesão voluntária, que visa aprimorar aspectos da gestão, da disciplina e da promoção de valores cívicos no ambiente escolar, matérias que se inserem no legítimo interesse local do Município de aprimorar seu sistema de ensino*. Assim, destacou que ao instituir um programa complementar, de adesão voluntária, que não altera as diretrizes e bases da educação nacional nem o currículo mínimo, inexistiria invasão de competência. Asseverou que a ausência de um programa federal não retira a autonomia municipal para instituir programa próprio, com características e financiamento locais, sem alterar o currículo, a metodologia didático-pedagógica fundamental, ou restringir a liberdade de aprender e ensinar. Por tal motivo, salientou que os precedentes invocados pelo proponente não são casos idênticos ao presente, pois neles as normas atacadas buscavam legislar sobre o



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

conteúdo programático – o que, de fato, estaria inserido dentro da competência da União. Refutou a alegada violação a princípios constitucionais, observando, em suma, que: a) o princípio da gestão democrática é prestigiado, uma vez que a adesão ao programa é facultativa e condicionada à prévia consulta pública e aprovação da comunidade escolar – o que é essência da gestão democrática; b) a proteção integral à criança e ao adolescente é o objetivo da norma, que busca a melhoria do ambiente escolar e o desenvolvimento de valores, sem impor uma militarização precoce. Postulou, ao final, a improcedência da ação (Evento 29).

O Município de Capão da Canoa, por sua vez, prestou informações, nas quais defendeu a plena constitucionalidade da Lei Municipal nº 3.981/2025 e refutou integralmente as alegações de inconstitucionalidade. Quanto à alegada usurpação da competência da União, argumentou que a norma não adentra, em momento algum, nas diretrizes e bases da educação nacional, inserindo-se na competência suplementar e de interesse local do Município, ao criar um programa complementar de adesão voluntária. Sustentou que os objetivos buscados: de "fortalecimento dos valores cívicos, éticos e morais", de "melhora dos indicadores educacionais", de "fortalecimento do vínculo entre escola, família e sociedade", de "desenvolvimento de competências cidadãos" e de "redução de índices de violência, evasão e abandono escolar", são compatíveis com as diretrizes e bases da boa educação. Ressaltou que o Município tem o dever e o direito de gerir sua educação, buscando as melhores estratégias para seus munícipes, e que a Lei nº 3.981/2025



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

seria um exemplo de tal esforço. No tocante à atuação de militares, sustentou que sua função é meramente auxiliar e de apoio à gestão e disciplina, ocorrendo mediante convênios e sem substituir os profissionais do magistério, não configurando desvio de função ou afronta à regra do concurso público para o magistério. Sobre a suposta violação à gestão democrática, defendeu que o princípio é observado, pois o artigo 6º da lei condiciona a adesão de qualquer escola à "prévia consulta pública e aprovação da comunidade escolar", tratando-se de verdadeira oferta de um modelo complementar, cuja aceitação depende da vontade da comunidade escolar. Aduziu, por fim, que a lei não contraria o Plano Nacional de Educação, alinhando-se aos objetivos de melhoria da qualidade do ensino e redução da evasão escolar. Quanto ao custeio, sustentou que a lei é meramente autorizativa, condicionando a criação de dotação orçamentária à disponibilidade financeira e ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, não gerando despesa obrigatória imediata. Assim, pugnou pela total improcedência da ação (Evento 30).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A lei municipal impugnada encontra-se assim redigida:

LEI N° 3.981, DE 30 DE ABRIL DE 2025.



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

Institui o Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) no Município de Capão da Canoa - RS.

(...)

Art. 1º *Fica instituído o Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) no Município de Capão da Canoa, em escolas de ensino fundamental, abrangendo do 1º ao 9º ano.*

Art. 2º *O Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) possui como objetivos:*

- I - fortalecer os valores cívicos, éticos e morais na formação integral dos alunos;*
- II - melhorar os indicadores educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);*
- III - fortalecer o vínculo entre escola, família e sociedade;*
- IV - desenvolver competências cidadãs nos alunos;*
- V - reduzir índices de violência, evasão e abandono escolar.*

Art. 3º *A adesão e a execução do Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) observará os seguintes princípios:*

- I - excelência na educação pública fundamental;*
- II - respeito aos valores éticos, cívicos e morais;*
- III - promoção de um ambiente escolar seguro e disciplinado;*
- IV - participação da comunidade escolar.*

Art. 4º *O Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) observará os direitos e deveres documento previstos na Constituição Federal, Constituição Estadual e legislação federal, estadual e do municipal vigente, assegurando:*

- I - igualdade de acesso e permanência na escola;*
- II - participação ativa da família no processo educacional.*

Art. 5º *O Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) será coordenado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e atuará como modelo complementar às políticas municipais de educação, como modelo alternativo, não substituindo programas ou iniciativas já existentes.*

Art. 6º *A adesão ao Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM) e sua implementação ocorrerá mediante decreto do Poder Executivo Municipal, condicionado à:*



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

I - prévia consulta pública e aprovação da comunidade escolar;

II - credenciamento da unidade escolar junto à SME;

III - parecer favorável da autoridade competente.

Parágrafo único. O acesso do discente à matrícula nas Escolas Cívico-Militares seguirá o procedimento adotado por escolas regulares da rede municipal de ensino mediante regulamentação da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Art. 7º *O Poder Executivo Municipal fica autorizado a firmar convênios ou parcerias com as Forças Armadas, a Brigada Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, respeitando a legislação que regula a contratação de militares da reserva, para viabilizar a atuação dos instrutores no Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM).*

§1º Os instrutores auxiliarão nas seguintes atividades:

I - promoção de valores cívicos e disciplinares;

II - apoio à direção e ao corpo docente;

III - monitoramento de instalações escolares e cor redores;

IV - acompanhamento da frequência e comportamento dos alunos.

Art. 8º *Avaliações anuais serão realizadas com base em:*

I - resultados pedagógicos;

II - nível de satisfação da comunidade escolar; e

III - redução de ocorrências de indisciplina e violência.

Art.9º *A Secretaria Municipal de Educação (SME) monitorará o Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM), definindo:*
a

I - metodologia de avaliação e desempenho;

II - indicadores de eficácia educacional e disciplinar;

III - frequência e relatórios de acompanhamento.

Art. 10. *Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar dotação orçamentária específica para a implementação e execução do Programa das Escolas Cívico-Militares (PECiM), incluindo, mas não se limitando a despesas com infraestrutura, contratação de instrutores, materiais pedagógicos e outras necessidades operacionais.*

Parágrafo único. A dotação orçamentária prevista neste artigo será suplementada conforme a disponibilidade financeira do Município, observando-se as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e as disposições orçamentárias vigentes.



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

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. DO NECESSÁRIO SOBRESTAMENTO DO FEITO

Compreende-se necessário o sobrestamento do feito, em razão de questão prejudicial.

De fato, o debate acerca da instituição de programas de ensino cívico-militares - que extrapola o interesse dos entes subnacionais e, por isso mesmo, demanda uma uniformidade de tratamento em nível nacional - está atualmente submetido ao Supremo Tribunal Federal, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.682 (que envolve Lei Estadual do Rio Grande do Sul), nº 7.809 (que envolve Lei Estadual de Santa Catarina) e nº 7.662 (que envolve Lei Estadual de São Paulo). Nenhum desses feitos possui julgamento definitivo de mérito.

Destaca-se que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7662, proposta pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, em face da Lei Complementar nº 1.398/2024, do Estado de São Paulo, que “*Institui o Programa Escola Cívico-Militar no Estado de São Paulo e dá providências correlatas*”, a Suprema Corte, em decisão cautelar, cassou ato do Tribunal de Justiça de São Paulo que havia suspenso **a lei estadual**, por entender que o Tribunal estadual usurpou sua competência.



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

O fundamento da decisão do Ministro Relator foi claro ao sustentar que, diante da tramitação de ADI **sobre o mesmo objeto** no STF, à Corte de origem *falece competência* para apreciar o pleito. A conclusão é que a interferência de uma Corte inferior em um tema já submetido ao Pretório Excelso poderia causar uma *subversão sistêmica e decisões conflitantes*¹.

No caso em tela, embora a presente ação discuta uma **lei municipal**, o objeto de fundo, ou seja, a competência para criar e regulamentar modelos de ensino cívico-militar, é idêntico àquele que está sendo debatido em âmbito federal.

Dessa forma, entende-se que a medida mais prudente e que melhor se harmoniza com os princípios da segurança jurídica e da hierarquia das decisões judiciais é o **sobrestamento do feito**, até que o mérito da questão seja definitivamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal².

A suspensão deste processo evitará que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e a Suprema Corte profiram decisões divergentes sobre uma questão de ordem nacional, preservando a coerência e a integridade da ordem jurídica.

¹ ADI 7662 TPI / SP - SÃO PAULO
TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 26/11/2024
Publicação: 27/11/2024
Publicação
PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 26/11/2024 PUBLIC 27/11/2024

² A propósito, o julgamento virtual da ADI nº 7.662/SP está agendado para começar no dia 05/09/2025, consoante informação disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6943348>.



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

4. DA IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL

Ainda em sede prefacial, com razão o Sr. Procurador-Geral do Estado quando argui a existência de mácula na procuração que instruiu a petição inicial (Evento 1, PROC2).

Com efeito, observa-se que não consta a referência à norma ora impugnada no instrumento procuratório, na forma do exigido pelo artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999.

De tal sorte, imprescindível que o proponente seja intimado para sanar tal irregularidade, sob pena de extinção do feito, acostando novo instrumento procuratório, com poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada e indicação do dispositivo impugnado, exigência iterativa dessa Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI Nº 55/2023. MUNICÍPIO DE PIRATINI. VÍCIO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. OBJETO INADEQUADO. ART. 485, IV, DO CPC/2015. 1. Ausente procuração com poderes específicos para impugnar a norma, constata-se vício na representação processual. Devidamente intimado para juntar novo instrumento de mandato, o proponente quedou-se inerte. 2. O objeto do controle concentrado de constitucionalidade deve ser lei definitiva, perfeita e acabada, não se admitindo insurgência contra projeto de lei por esta via. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº



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

70085813640, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 28-03-2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE REGULAMENTA O AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E O AUXÍLIO-TRANSPORTE. NATUREZA INDENIZATÓRIA E NÃO REMUNERATÓRIA. EXCLUSÃO DO RECEBIMENTO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE POR SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, NO PONTO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. Em se tratando de ação de controle abstrato de constitucionalidade, a indicação objetiva - e sempre individualizada - da regra legal impugnada na procuração outorgada é obrigatória, não sendo suficiente mera referência genérica ao diploma legislativo nem o registro de que a procuração autoriza o ajuizamento de ação direta contra preceitos “indicados na petição inicial”. Vício sanável. Juntada procuração com indicação específica, a preliminar resta prejudicada. DO PARÂMETRO NA ADI. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal deve ter como parâmetro a Constituição Estadual, conforme estabelece expressamente o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. Exceção a essa regra é a possibilidade de os Tribunais de Justiça, ao julgarem ações diretas de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, declarem a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Impossibilidade de utilização de norma infraconstitucional como parâmetro, ainda que se trate da Lei Orgânica Municipal. DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E DO VALE-TRANSPORTE. O auxílio-alimentação e o auxílio-transporte têm natureza indenizatória e transitória. Não possuindo caráter remuneratório, não se incorporam aos vencimentos do servidor, não havendo falar em direito adquirido. Inexistência de ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Não verificado vício de inconstitucionalidade na lei questionada, impõe-se a improcedência da ação, no ponto. DOS OCUPANTES EM CARGO EM COMISSÃO – AUXÍLIO-TRANSPORTE. A exclusão de pagamento de benefício a servidor tão somente pela circunstância de ocupar cargo em comissão importa em ofensa ao princípio da isonomia e reflete inconstitucionalidade. Violação do art. 8º, caput, da



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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 16, VI, da Lei Complementar nº 721/2018 de Santa Cruz do Sul/RS PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL PREJUDICADA. POR MAIORIA, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079199931, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 15-04-2019)

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para a regularização da representação processual, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito.

5. DO MÉRITO

No **mérito**, a entidade proponente aponta, em síntese, as seguintes inconstitucionalidades: a) vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV, da Constituição Federal); b) vício de inconstitucionalidade formal, por ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT); e c) vícios de inconstitucionalidade material, por afronta ao princípio da gestão democrática do ensino (art. 206, VI, da Constituição Federal), por desvio de finalidade das instituições militares (arts. 142 e 144, §5º, da Constituição Federal) e por violação à doutrina da proteção integral da criança e do adolescente (art. 227 da Constituição Federal).



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

Ainda que a norma impugnada tenha sido objeto de questionamentos de ordem material, o vício formal de competência mostra-se suficiente para o reconhecimento da inconstitucionalidade. A aferição de tal mácula, por se relacionar diretamente ao processo de produção legislativa, permite uma análise objetiva, menos suscetível a juízos de valor acerca da conveniência da política pública. Ademais, em sede de controle concentrado, vigora o princípio da causa de pedir aberta (*causa petendi* aberta), que autoriza o Tribunal a declarar a inconstitucionalidade da norma por fundamentos diversos daqueles invocados pelo proponente (ou, naturalmente, apenas por parte deles). Por essa razão, mostra-se suficiente a análise do vício formal de competência, cuja constatação aponta para a procedência da ação³.

Passa-se à análise.

6. DA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (ART. 22, XXIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

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

³ Ainda que arguida a inobservância do art. 113 do ADCT, como visto acima, a norma municipal, de caráter autorizativo, não parece ter instituído despesa obrigatória imediata. O
SUBJUR Nº 1722/2025



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

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 Moraes⁴ preleciona:

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*⁵.

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, respeitadas as balizas antes estabelecidas.

debate, contudo, é despicando para a conclusão pela inconstitucionalidade da norma.

⁴ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.



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

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, reger 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 Bulos⁶:

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, sendo que os municípios, ao disciplinarem esses assuntos, têm obrigação de observar as balizas gerais emanadas pelas legislações federal e estadual relacionadas ao tema.

⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

6.1. O artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal⁷, prevê ser de competência privativa da União a legislação sobre diretrizes e bases da educação. Essa **competência foi plenamente exercida**, com a edição da Lei Federal n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao estabelecer a arquitetura do sistema educacional brasileiro, distinguiu expressamente o ensino civil do ensino militar, prevendo para este último uma regulamentação própria, conforme seu artigo 83:

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

A "lei específica" a que se refere o dispositivo é, inequivocamente, uma **lei federal**. Isso porque a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação é a norma geral que regulamenta a **competência privativa da União** (art. 22, XXIV, da Constituição Federal) para todo o território nacional. Se a lei que estabelece as bases da educação *nacional* cria uma exceção para o sistema de

⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)



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

ensino militar, a norma que regulamentará essa exceção deve ter a mesma abrangência nacional. Permitir que cada um dos mais de 5.500 Municípios do país legisle sobre o que constitui o "ensino militar" equivaleria a esvaziar a competência da União, fragmentando uma matéria de claro interesse nacional.

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de normas municipais que, a pretexto de regulamentar conteúdos ou modelos educacionais, invadem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Em julgamento que examinou lei municipal que proibia a abordagem de temas relativos à identidade de gênero e orientação sexual nas escolas, a Corte afirmou que a definição de conteúdos curriculares integra as diretrizes e bases da educação, sendo matéria reservada à União, de forma a assegurar unidade e coerência ao sistema educacional em todo o território nacional (ADPF 461, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 24.08.2020). Embora realmente seja questão mais relacionada a conteúdos programáticos, ao contrário da norma em apreço, o julgado evidencia a ausência de autorização dos entes públicos municipais em instituir modelos estruturais de ensino que não estejam previstos na legislação nacional, como o programa cívico-militar ora impugnado, que mescla dois modelos distintos – ambos disponíveis, mas com regramentos próprios no âmbito da União.



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

Nessa linha, entende-se que o ato normativo impugnado exorbitou do espaço de conformação legislativa outorgado ao legislador municipal. Ao instituir um modelo híbrido, "cívico-militar", a Lei Municipal nº 3.981/2025 inova na ordem jurídica para criar uma modalidade de ensino mista, não contemplada na legislação nacional, definidora das bases de todo o sistema de ensino.

A criação de um novo modelo de organização escolar é matéria que se insere na noção de diretrizes e bases, pois afeta a estrutura e a finalidade do processo educativo. Tal matéria, por sua relevância e necessidade de uniformidade nacional, foi reservada privativamente à União. Dessa forma, o Município não se restringiu a suplementar a legislação existente para atender a peculiaridades locais (art. 30, II, da Constituição Federal). O ato normativo em questão usurpou a competência privativa da União, legislou sobre as bases estruturais da educação nacional ao oferecer um modelo de ensino não previsto, que mescla os dois modelos disponíveis – civil e militar.

A usurpação da competência legislativa, tal como demonstrada, representa uma ofensa direta ao pacto federativo (arts. 1º e 18 da Constituição Federal). Essa violação à ordem federal acarreta afronta à própria Constituição Estadual porque o artigo 1º da Carta gaúcha submete o Estado aos princípios da Constituição Federal, enquanto seu artigo 8º, ao mesmo tempo em que consagra a autonomia municipal, a condiciona expressamente à observância de ambos os ordenamentos. Portanto, ao legislar sobre matéria de



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

competência privativa da União, o Município não apenas invade a esfera federal, mas também desrespeita os limites de sua própria autonomia, tal como delineada pela Constituição do Estado, rompendo com o arranjo federativo que ambas as Cartas se comprometem a observar.

A situação em análise não é inédita, havendo precedentes, oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo, cujos entendimentos firmados corroboram a posição ora defendida:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.837/2020, DO MUNICÍPIO DE BARRETOS. DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE ESCOLA CÍVICO-MILITAR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL A POSSIBILITAR A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUPLEMENTAR LEI FEDERAL OU ESTADUAL. MUNICÍPIO QUE NÃO É COMPETENTE PARA CRIAR SEU PRÓPRIO PROGRAMA DE ESCOLAS CÍVICO-MILITARES. OFENSA AOS ARTS. 1º, 18 E 22, XXIV, 24, IX, 30, I e II, e 144, V E §§ 5º E 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 21870726220248260000 São Paulo, Relator.: Figueiredo Gonçalves, Data de Julgamento: 06/11/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/11/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Taubaté - Lei Municipal 5.901, de 7 de dezembro de 2023, que dispõe sobre Programa Escolas Cívico-Militares (ECIM) - Preliminar de ilegitimidade ativa afastada - Pertinência temática da associação de classe que se verifica no caso concreto - Afronta ao princípio federativo -



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

*Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação - **Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional** - Ausência de interesse local a possibilitar a competência municipal para suplementar lei federal ou estadual - **Município que não é competente para criar seu próprio programa de escolas cívico-militares** - Ofensa aos arts. 22, XXIV, 24, IX, e 30, I e II, da Constituição Federal, e ao art. 144, da Constituição Estadual - Afronta à competência exclusiva do Governador do Estado na iniciativa de leis que versem sobre militares e seu regime jurídico, prevista no art. 24, §2º, 5, da Constituição Estadual - Precedente deste Órgão Especial - Precedentes do Supremo Tribunal Federal - Lei Municipal declarada inconstitucional - AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2346235-15.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Renato Rangel Desinano, Data de Julgamento: 14/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/08/2024)*

Assim, inequívoca a inconstitucionalidade formal orgânica da norma impugnada, o que conduz à procedência do pedido formulado na peça póstica.

Portanto, a Lei Municipal nº 3.981/2025 padece de vício formal insanável, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, impondo-se a procedência do pedido.

7. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS: a) preliminarmente, **a.1)** pela intimação da entidade proponente para regularizar a sua representação processual, sob pena de extinção do feito, sem resolução de mérito; e **a.2.)** pelo sobrestamento do feito em razão de questão prejudicial



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

externa, nos termos esclarecidos no item 3 deste parecer, **b) no mérito**, pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos delineados.

Porto Alegre, 29 de agosto de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁸.

PC

⁸ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 1722/2025