



Número: **0810709-43.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Sansão Saldanha**

Última distribuição : **04/11/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Relator: **SANSÃO SALDANHA**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICÍPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESADO DE RONDÔNIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15142091	22/04/2022 10:41	Acórdão	ACÓRDÃO
14792185	22/04/2022 10:41	Relatório	RELATÓRIO
14792186	22/04/2022 10:41	Voto do Magistrado	VOTO
14792187	22/04/2022 10:41	Ementa	EMENTA

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Sansão Saldanha

Processo: 0810709-43.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: SANSÃO SALDANHA

Data distribuição: 04/11/2021 11:16:42

Data julgamento: 21/03/2022

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

O **Prefeito do Município de Porto Velho/RO**, no exercício da competência prevista no artigo 88, IV, da Constituição Estadual de Rondônia, propõe a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei n. 2.836, de 21/07/2021**, ao fundamento de **vício formal de iniciativa**, porque **prevê a inclusão de programa de ensino de noções básicas sobre a lei Maria da Penha**, como atividade extracurricular, a ser difundida nas escolas da rede municipal de Porto Velho.

Fundamenta a inicial, afirmando que há ofensa à Constituição do Estado de Rondônia (art. 39, §1º, II, alínea “d”; e art. 65, VIII) - (Id 13846290), porque a inclusão da nova disciplina na grade curricular da educação fundamental sobrecarrega as atividades exercidas pela Secretaria Municipal de Educação, o que, por sua vez, acarretará o aumento da despesa pública.

Lembra que, de acordo com a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, cabe ao Prefeito iniciar o processo legislativo sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais, de maneira que ocorreu a invasão da sua competência privativa, o que afronta os princípios da harmonia e da independência dos Poderes.



Requeru liminar, para fins de suspensão imediata da eficácia da lei impugnada, bem assim que, ao final, no **mérito**, seja reconhecida a inconstitucionalidade, inclusive com efeitos *ex tunc*.

A liminar não fora apreciada, ainda, para o que foram ouvidas as autoridades previstas constitucionalmente, que responderam, aliás, abordando integralmente as questões do mérito da demanda (Id's 13852298 e 13968679).

A Câmara Municipal de Porto Velho/RO diz que inexistente inconstitucionalidade da referida lei (Id 13968679), porque não há reserva de iniciativa do chefe do executivo para a deflagração do processo legislativo em relação a matéria em apreço, tampouco violação à independência e harmonia entre os Poderes

O Subprocurador-Geral de Justiça Dr. Eriberto Gomes Barroso manifesta-se pela procedência da ação, entendendo que a Lei em questão, de fato, apresenta o vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa (Id 14470360).

VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

De início, ressalte-se que, por relevância da matéria, será examinado o mérito, por entender-se que esta demanda já contém elementos suficientes para a análise da questão integral, considerando as informações prestadas pelas partes, bem assim o parecer do Ministério Público do Estado (art. 12 da Lei Federal n. 9.868/1999).

A questionada Lei n. 2.836, de 21 de julho de 2021, reconhece como atividade extracurricular programa de ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) nas escolas municipais de Porto Velho.

Aqui está o texto da Lei:



Art. 1º. Dispõe sobre a inclusão de programa de ensino de noções básicas sobre a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, como atividade extracurricular, a ser difundida nas escolas da rede municipal de Porto Velho.

Art. 2º. Os objetivos desta Lei são:

I – instruir os alunos acerca da Lei Federal nº 11.340/2006, conhecida como a Lei Maria da Penha;

II – estimular reflexões sobre o combate à violência contra a mulher;

III – orientar sobre a identificação de práticas de assédio e violência sexual contra a mulher;

IV – explicar a importância do registro nos órgãos competentes das denúncias de violência contra a mulher, bem como as disposições acerca das medidas protetivas;

V – conscientizar a comunidade escolar acerca da importância e do respeito aos direitos humanos.

Art. 3º. Fica a critério da escola adotar o programa como atividade extracurricular.

Art. 4º. As escolas da rede municipal que optarem pela realização do programa, deverão incluir no ensino noções básicas sobre a Lei Maria da Penha, por meio de palestras, leitura de textos e debates, realização de exposições e apresentações de peças de teatro, estimulando assim reflexão sobre a temática.

Parágrafo único. Fica a critério da escola oferecer avaliações ou atividades sobre a matéria para fins de atribuição de nota extra.

Art. 5º. O programa deverá ser ministrado por profissionais da área de saúde, jurídica, psicologia, assistência social e pedagogia, bem como outras que se entendam pertinentes.

Art. 6º. O ensino será desenvolvido ao longo de todo o ano letivo, realizando, no dia 8 de março (Dia Internacional da Mulher), anualmente, uma programação ampliada e específica em alusão à data e ao tema abordado por esta Lei.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os dispositivos da Constituição Estadual, invocados como aplicáveis por simetria aos Municípios, no que tange à iniciativa normativa são os seguintes:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça,



ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

Das referidas disposições legais, percebe-se que o legislador projetou incluir programa de divulgação nas escolas municipais de Porto Velho envolvendo matéria específica e de sensível importância para a sociedade nos dias atuais – a Lei Maria da Penha. É assunto de natureza geral e tem diretriz pertinente às garantias constitucionais, centradas em circunstâncias, que vêm ganhando foro de algo de justiça e bem-estar no campo da diversidade e inclusão do ser humano feminino e familiar.

Vê-se que a providência legislativa não tem a natureza de organização dos serviços administrativos municipais, que é o que se resguarda nos termos da regra constitucional – para configurar a mácula é necessário que o ato tenha natureza orgânica, como exemplo, incidir sobre as existentes estruturas ou atribuições das Secretarias. Prever a inserção de assunto inerente às garantias constitucionais é instituir, portanto, criar o interesse geral e abstrato próprio da matriz da primeira lei estatal, a Constituição.

Ainda o legislador teve a percepção e o cuidado de não somente criar a possibilidade de a escola municipal incluir na grade curricular do ensino médio a matéria relacionada com a Lei Maria da Penha, ficando a critério da respectiva escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º) para justamente não ingressar na seara de gestão do Poder Executivo Municipal, especialmente na sua Secretaria de Educação. Isso sim é que é assunto para a administração na execução dos serviços de ensino do município, como ato administrativo que pressupõe a existência de lei prévia.

Por essa mesma razão é ilusória a criação de despesa sem prévia dotação orçamentária, além de que se constata que a inserção da referida matéria – concentrada em previsão de noções básicas,



não se tratando de um estudo aprofundado ou de especialização no assunto – não acresce de modo significativo despesa para o respectivo município, existindo outros meios de implementação da matéria objeto dessa análise constitucional, que fica a critério da escola municipal.

Tal qual o próprio Prefeito reconhece em sua peça inicial, o caráter de ser a providência louvável e a finalidade se justificar pelas cores do interesse público, a norma se encaixa perfeitamente no conceito das políticas públicas que tão ardorosamente se defende, para construir uma sociedade consciente e sólida na defesa de valores indeclináveis. O ambiente escolar é o melhor lugar para se dar os passos iniciais para esse conhecimento tão ao gosto da sociedade local.

De forma similar, questão assemelhada já teve a oportunidade de ser julgada por este Tribunal, na ADI n. 0800149-76.2020.8.22.0000, com as mesmas partes, tendo como discussão a criação da Semana da Lei Maria da Penha nas escolas públicas e particulares, oportunidade em foi julgado pela improcedência o pedido de inconstitucionalidade da ação respectiva.

O julgado ficou assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que institui Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente.

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF.

Não há inconstitucionalidade na lei que institui campanha de informações sobre a Lei Maria da Penha, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria, traduzindo legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas pública (TJRO – ADI 0800149-76.2020.8.22.0000 – Rel. Desembargador Alexandre Miguel, J. 18/03/2021).

Tal entendimento seguiu a tese da Repercussão Geral estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de n. 917 (ARE 878911):



“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

No julgamento da supra referida ARE n. 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (DJ 10/10/2016), o Tribunal Supremo entendeu que:

“ ... as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, (...)”.

Analisando os fundamentos postos, bem assim os precedentes da Corte Superior, a conclusão é de que não há inconstitucionalidade na referida norma discutida nos presentes autos, por inexistir a invasão de competência da iniciativa legislativa.

A inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo definido na Constituição, o que não há na hipótese em questão.

Ante ao exposto, voto pela improcedência do pedido da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, indeferindo a liminar requerida.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

De acordo.



DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

De acordo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

De acordo.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

De acordo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

De acordo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

De acordo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

De acordo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

De acordo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES



De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTÔNIO ROBLES

De acordo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

De acordo.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

De acordo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 2.836, de 21 de julho de 2021, que reconhece como atividade extracurricular programa de ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) nas escolas municipais de Porto Velho.

No voto do e. Relator, foi citado o seguinte julgado desta Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que institui Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente.

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF.



Não há inconstitucionalidade na lei que institui campanha de informações sobre a Lei Maria da Penha, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria, traduzindo legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas pública (TJRO – ADI 0800149-76.2020.8.22.0000 – Rel. Desembargador Alexandre Miguel, J. 18/03/2021).

Pois bem. Este dito processo era de minha relatoria, oportunidade em que votei pela procedência do pedido e declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.615, de 12 de julho de 2019, sendo vencido pelo voto divergente do Des. Alexandre Miguel. Destaco que, naquela oportunidade, fui acompanhado pela Des. Marialva Henriques Daldegan Bueno, Des. Daniel Ribeiro Lagos e pelo juiz convocado Jorge Luiz de Moura Gurgel do Amaral.

Os argumentos que utilizei naquela demanda foram os seguintes:

“Com efeito, a lei questionada, de iniciativa parlamentar, ao instituir a Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares, acabou criando obrigações ao Executivo, impondo-lhe o dever de implementar palestras, seminários e debates, promover orientação aos pais, alunos e professores, mediante cartilhas e outros materiais informativos, campanhas publicitárias e atividades de conscientização direcionadas ao corpo docente, aos alunos, aos pais e à comunidade escolar em geral (art. 3º e incisos).

Além disso, pelo art. 4º, a lei estabeleceu a competência da Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação, órgãos da Administração Pública Municipal, para a formação dos profissionais e coordenação da semana instituída pela lei, tendo o parágrafo único “autorizado” o Poder Público Municipal a celebrar parcerias com a iniciativa privada a fim de organizar as atividades relacionadas na lei.

Tem-se, ainda, que as medidas previstas importam em aumento de despesas para o Executivo, sendo bastante verificar, pelo art. 5º da Lei 2.615/2019, que a norma constituiu evidente violação ao princípio da independência entre os Poderes ao dispor que “as despesas decorrentes com a execução da presente Lei ocorrerão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”.

Evidenciada, portanto, a inconstitucionalidade formal do referido diploma normativo municipal, por desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis. Sem contar que a usurpação do direito de iniciativa reservada é também ofensa ao princípio da separação dos poderes, anotando-se que as regras do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-Membros e Municípios, o que evidencia a discrepância do texto legal com as normas constitucionais referidas.

O legislador municipal, assim, ao impor obrigações aos órgãos da Secretaria de Educação, que fazem parte da estrutura organizacional do Poder Executivo, interferiu na essência da sua



atividade administrativa, invadindo a esfera de atuação privativa do Chefe do Executivo, de forma a macular o princípio da harmonia e independência que deve reinar entre os poderes constituídos, conforme enunciado no art. 2º da Constituição Federal, preceito este repetido pelo art. 7º, da Constituição do Estado.”

Pois bem. Apenas para que não haja suspeita de incoerência, julgo importante frisar que os fundamentos que utilizei para a declaração de inconstitucionalidade daquela Lei Municipal n. 2.615, de 12 de julho de 2019, não subsistem na norma impugnada na presente demanda.

Isso porque, como bem frisou o e. Relator, “o legislador teve a percepção e o cuidado de tão somente criar a possibilidade de a escola municipal incluir na grade curricular do ensino médio a matéria relacionada com a Lei Maria da Penha, ficando a critério da respectiva escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º) para justamente não ingressar na seara de gestão do Poder Executivo Municipal, especialmente na sua Secretaria de Educação. Isso sim é que é assunto para a administração na execução dos serviços de ensino do município, como ato administrativo que pressupõe a existência de lei prévia.”

No caso presente, não foram criadas novas obrigações ao Executivo, impondo-lhe o dever de implementar atividades curriculares, extracurriculares, ou treinamentos aos professores; mas deixou a critério da escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º), sem ingressar na seara de gestão do Poder Executivo.

Neste sentido, após estes esclarecimentos, VOTO acompanhando integralmente o Relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

De acordo.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

De acordo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA



De acordo.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.836/2021. Vício Formal de Iniciativa. Inexistente. Programa de Ensino de Atividade Extracurricular. Lei Maria da Penha. Improcedência da Ação.

A Lei de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê a inserção na grade curricular das escolas públicas do município de Porto Velho/RO de noções a respeito da Lei Maria da Penha, não criando cargos ou funções públicas; despesas e atribuições de secretarias e órgãos de apoio, não apresenta inconstitucionalidade formal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 21 de Março de 2022

Gabinete Des. Sansão Saldanha / Desembargador(a) **SANSÃO SALDANHA**



RELATOR



RELATÓRIO

O **Prefeito do Município de Porto Velho/RO**, no exercício da competência prevista no artigo 88, IV, da Constituição Estadual de Rondônia, propõe a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei n. 2.836, de 21/07/2021**, ao fundamento de **vício formal de iniciativa**, porque **prevê a inclusão de programa de ensino de noções básicas sobre a lei Maria da Penha**, como atividade extracurricular, a ser difundida nas escolas da rede municipal de Porto Velho.

Fundamenta a inicial, afirmando que há ofensa à Constituição do Estado de Rondônia (art. 39, §1º, II, alínea “d”; e art. 65, VIII) - (Id 13846290), porque a inclusão da nova disciplina na grade curricular da educação fundamental sobrecarrega as atividades exercidas pela Secretaria Municipal de Educação, o que, por sua vez, acarretará o aumento da despesa pública.

Lembra que, de acordo com a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município, cabe ao Prefeito iniciar o processo legislativo sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais, de maneira que ocorreu a invasão da sua competência privativa, o que afronta os princípios da harmonia e da independência dos Poderes.

Requeru liminar, para fins de suspensão imediata da eficácia da lei impugnada, bem assim que, ao final, no **mérito**, seja reconhecida a inconstitucionalidade, inclusive com efeitos *ex tunc*.

A liminar não fora apreciada, ainda, para o que foram ouvidas as autoridades previstas constitucionalmente, que responderam, aliás, abordando integralmente as questões do mérito da demanda (Id's 13852298 e 13968679).

A Câmara Municipal de Porto Velho/RO diz que inexistente inconstitucionalidade da referida lei (Id 13968679), porque não há reserva de iniciativa do chefe do executivo para a deflagração do processo legislativo em relação a matéria em apreço, tampouco violação à independência e harmonia entre os Poderes



O Subprocurador-Geral de Justiça Dr. Eriberto Gomes Barroso manifesta-se pela procedência da ação, entendendo que a Lei em questão, de fato, apresenta o vício de inconstitucionalidade formal de iniciativa (Id 14470360).



VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

De início, ressalte-se que, por relevância da matéria, será examinado o mérito, por entender-se que esta demanda já contém elementos suficientes para a análise da questão integral, considerando as informações prestadas pelas partes, bem assim o parecer do Ministério Público do Estado (art. 12 da Lei Federal n. 9.868/1999).

A questionada Lei n. 2.836, de 21 de julho de 2021, reconhece como atividade extracurricular programa de ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) nas escolas municipais de Porto Velho.

Aqui está o texto da Lei:

Art. 1º. Dispõe sobre a inclusão de programa de ensino de noções básicas sobre a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, como atividade extracurricular, a ser difundida nas escolas da rede municipal de Porto Velho.

Art. 2º. Os objetivos desta Lei são:

I – instruir os alunos acerca da Lei Federal nº 11.340/2006, conhecida como a Lei Maria da Penha;

II – estimular reflexões sobre o combate à violência contra a mulher;

III – orientar sobre a identificação de práticas de assédio e violência sexual contra a mulher;

IV – explicar a importância do registro nos órgãos competentes das denúncias de violência contra a mulher, bem como as disposições acerca das medidas protetivas;

V – conscientizar a comunidade escolar acerca da importância e do respeito aos direitos humanos.

Art. 3º. Fica a critério da escola adotar o programa como atividade extracurricular.



Art. 4º. As escolas da rede municipal que optarem pela realização do programa, deverão incluir no ensino noções básicas sobre a Lei Maria da Penha, por meio de palestras, leitura de textos e debates, realização de exposições e apresentações de peças de teatro, estimulando assim reflexão sobre a temática.

Parágrafo único. Fica a critério da escola oferecer avaliações ou atividades sobre a matéria para fins de atribuição de nota extra.

Art. 5º. O programa deverá ser ministrado por profissionais da área de saúde, jurídica, psicologia, assistência social e pedagogia, bem como outras que se entendam pertinentes.

Art. 6º. O ensino será desenvolvido ao longo de todo o ano letivo, realizando, no dia 8 de março (Dia Internacional da Mulher), anualmente, uma programação ampliada e específica em alusão à data e ao tema abordado por esta Lei.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os dispositivos da Constituição Estadual, invocados como aplicáveis por simetria aos Municípios, no que tange à iniciativa normativa são os seguintes:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

Das referidas disposições legais, percebe-se que o legislador projetou incluir programa de divulgação nas escolas municipais de Porto Velho envolvendo matéria específica e de sensível



importância para a sociedade nos dias atuais – a Lei Maria da Penha. É assunto de natureza geral e tem diretriz pertinente às garantias constitucionais, centradas em circunstâncias, que vêm ganhando foro de algo de justiça e bem-estar no campo da diversidade e inclusão do ser humano feminino e familiar.

Vê-se que a providência legislativa não tem a natureza de organização dos serviços administrativos municipais, que é o que se resguarda nos termos da regra constitucional – para configurar a mácula é necessário que o ato tenha natureza orgânica, como exemplo, incidir sobre as existentes estruturas ou atribuições das Secretarias. Prever a inserção de assunto inerente às garantias constitucionais é instituir, portanto, criar o interesse geral e abstrato próprio da matriz da primeira lei estatal, a Constituição.

Ainda o legislador teve a percepção e o cuidado de tão somente criar a possibilidade de a escola municipal incluir na grade curricular do ensino médio a matéria relacionada com a Lei Maria da Penha, ficando a critério da respectiva escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º) para justamente não ingressar na seara de gestão do Poder Executivo Municipal, especialmente na sua Secretaria de Educação. Isso sim é que é assunto para a administração na execução dos serviços de ensino do município, como ato administrativo que pressupõe a existência de lei prévia.

Por essa mesma razão é ilusória a criação de despesa sem prévia dotação orçamentária, além de que se constata que a inserção da referida matéria – concentrada em previsão de noções básicas, não se tratando de um estudo aprofundado ou de especialização no assunto – não acresce de modo significativo despesa para o respectivo município, existindo outros meios de implementação da matéria objeto dessa análise constitucional, que fica a critério da escola municipal.

Tal qual o próprio Prefeito reconhece em sua peça inicial, o caráter de ser a providência louvável e a finalidade se justificar pelas cores do interesse público, a norma se encaixa perfeitamente no conceito das políticas públicas que tão arduamente se defende, para construir uma sociedade consciente e sólida na defesa de valores indeclináveis. O ambiente escolar é o melhor lugar para se dar os passos iniciais para esse conhecimento tão ao gosto da sociedade local.

De forma similar, questão assemelhada já teve a oportunidade de ser julgada por este Tribunal, na ADI n. 0800149-76.2020.8.22.0000, com as mesmas partes, tendo como discussão a criação



da Semana da Lei Maria da Penha nas escolas públicas e particulares, oportunidade em foi julgado pela improcedência o pedido de inconstitucionalidade da ação respectiva.

O julgado ficou assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que institui Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente.

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF.

Não há inconstitucionalidade na lei que institui campanha de informações sobre a Lei Maria da Penha, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria, traduzindo legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas pública (TJRO – ADI 0800149-76.2020.8.22.0000 – Rel. Desembargador Alexandre Miguel, J. 18/03/2021).

Tal entendimento seguiu a tese da Repercussão Geral estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de n. 917 (ARE 878911):

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

No julgamento da supra referida ARE n. 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (DJ 10/10/2016), o Tribunal Supremo entendeu que:



“ ... as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, (...)”.

Analisando os fundamentos postos, bem assim os precedentes da Corte Superior, a conclusão é de que não há inconstitucionalidade na referida norma discutida nos presentes autos, por inexistir a invasão de competência da iniciativa legislativa.

A inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo definido na Constituição, o que não há na hipótese em questão.

Ante ao exposto, voto pela improcedência do pedido da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, indeferindo a liminar requerida.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

De acordo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

De acordo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO



De acordo.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

De acordo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

De acordo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

De acordo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

De acordo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

De acordo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES



De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTÔNIO ROBLES

De acordo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

De acordo.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

De acordo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 2.836, de 21 de julho de 2021, que reconhece como atividade extracurricular programa de ensino de noções básicas sobre a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006) nas escolas municipais de Porto Velho.



No voto do e. Relator, foi citado o seguinte julgado desta Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que institui Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente.

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF.

Não há inconstitucionalidade na lei que institui campanha de informações sobre a Lei Maria da Penha, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria, traduzindo legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas pública (TJRO – ADI 0800149-76.2020.8.22.0000 – Rel. Desembargador Alexandre Miguel, J. 18/03/2021).

Pois bem. Este dito processo era de minha relatoria, oportunidade em que votei pela procedência do pedido e declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.615, de 12 de julho de 2019, sendo vencido pelo voto divergente do Des. Alexandre Miguel. Destaco que, naquela oportunidade, fui acompanhado pela Des. Marialva Henriques Daldegan Bueno, Des. Daniel Ribeiro Lagos e pelo juiz convocado Jorge Luiz de Moura Gurgel do Amaral.

Os argumentos que utilizei naquela demanda foram os seguintes:

“Com efeito, a lei questionada, de iniciativa parlamentar, ao instituir a Semana Maria da Penha nas escolas públicas e particulares, acabou criando obrigações ao Executivo, impondo-lhe o dever de implementar palestras, seminários e debates, promover orientação aos pais, alunos e professores, mediante cartilhas e outros materiais informativos, campanhas publicitárias e atividades de conscientização direcionadas ao corpo docente, aos alunos, aos pais e à comunidade escolar em geral (art. 3º e incisos).

Além disso, pelo art. 4º, a lei estabeleceu a competência da Secretaria Municipal de Educação e ao Conselho Municipal de Educação, órgãos da Administração Pública Municipal, para a formação dos profissionais e coordenação da semana instituída pela lei, tendo o parágrafo único “autorizado” o Poder Público Municipal a celebrar parcerias com a iniciativa privada a fim de organizar as atividades relacionadas na lei.



Tem-se, ainda, que as medidas previstas importam em aumento de despesas para o Executivo, sendo bastante verificar, pelo art. 5º da Lei 2.615/2019, que a norma constituiu evidente violação ao princípio da independência entre os Poderes ao dispor que “as despesas decorrentes com a execução da presente Lei ocorrerão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”.

Evidenciada, portanto, a inconstitucionalidade formal do referido diploma normativo municipal, por desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis. Sem contar que a usurpação do direito de iniciativa reservada é também ofensa ao princípio da separação dos poderes, anotando-se que as regras do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-Membros e Municípios, o que evidencia a discrepância do texto legal com as normas constitucionais referidas.

O legislador municipal, assim, ao impor obrigações aos órgãos da Secretaria de Educação, que fazem parte da estrutura organizacional do Poder Executivo, interferiu na essência da sua atividade administrativa, invadindo a esfera de atuação privativa do Chefe do Executivo, de forma a macular o princípio da harmonia e independência que deve reinar entre os poderes constituídos, conforme enunciado no art. 2º da Constituição Federal, preceito este repetido pelo art. 7º, da Constituição do Estado.”

Pois bem. Apenas para que não haja suspeita de incoerência, julgo importante frisar que os fundamentos que utilizei para a declaração de inconstitucionalidade daquela Lei Municipal n. 2.615, de 12 de julho de 2019, não subsistem na norma impugnada na presente demanda.

Isso porque, como bem frisou o e. Relator, “o legislador teve a percepção e o cuidado de não somente criar a possibilidade de a escola municipal incluir na grade curricular do ensino médio a matéria relacionada com a Lei Maria da Penha, ficando a critério da respectiva escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º) para justamente não ingressar na seara de gestão do Poder Executivo Municipal, especialmente na sua Secretaria de Educação. Isso sim é que é assunto para a administração na execução dos serviços de ensino do município, como ato administrativo que pressupõe a existência de lei prévia.”

No caso presente, não foram criadas novas obrigações ao Executivo, impondo-lhe o dever de implementar atividades curriculares, extracurriculares, ou treinamentos aos professores; mas deixou a critério da escola adotar o programa como atividade extracurricular (art. 3º), sem ingressar na seara de gestão do Poder Executivo.

Neste sentido, após estes esclarecimentos, VOTO acompanhando integralmente o Relator.



DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

De acordo.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

De acordo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

De acordo.



EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.836/2021. Vício Formal de Iniciativa. Inexistente. Programa de Ensino de Atividade Extracurricular. Lei Maria da Penha. Improcedência da Ação.

A Lei de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê a inserção na grade curricular das escolas públicas do município de Porto Velho/RO de noções a respeito da Lei Maria da Penha, não criando cargos ou funções públicas; despesas e atribuições de secretarias e órgãos de apoio, não apresenta inconstitucionalidade formal.

