



Número: **0810391-60.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Roosevelt Queiroz**

Última distribuição : **22/10/2021**

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

Relator: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
14730381	22/04/2022 12:38	Acórdão	ACÓRDÃO
14081156	22/04/2022 12:38	Ementa	EMENTA
14081154	22/04/2022 12:38	Relatório	RELATÓRIO
14081155	22/04/2022 12:37	Voto do Magistrado	VOTO

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz

Processo: 0810391-60.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Data distribuição: 22/10/2021 13:13:20

Data julgamento: 08/02/2022

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, *Hildon de Lima Chaves*, em face da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021.

Narra o Prefeito Municipal que a norma impugnada dispõe sobre “*Criação de atribuições das secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na internet, e dá outras providências.*”

O autor da ação apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, indicando a ocorrência do vício de iniciativa, uma vez que a Constituição estadual e a Lei Orgânica do Município destacariam a competência privativa do prefeito para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Suscita que a norma municipal possui dispositivos legais que são incompatíveis com a iniciativa da edição de lei pela poder legislativo, visto retratar atribuições e estruturação no



âmbito das secretarias municipais do idoso, sendo esta competência do Chefe do Poder Executivo conforme art.61, §1º, II,"b" e 84, VI, "a" da Constituição Federal, art.39 e 65 da Constituição Estadual e art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho.

Deste modo, requereu a suspensão cautelar da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021 até o julgamento final do processo, e no mérito a procedência total da ação, para declarar a inconstitucionalidade formal da norma municipal impugnada.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Como relatado, o Prefeito Municipal impugna a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, apontando inconstitucionalidade formal, tendo como parâmetro a Constituição Estadual de Rondônia e a Constituição Federal.

A norma impugnada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, é disciplinada com os termos a seguir transcritos:

Art. 1º Fica instituída, com base no art. 230 da Constituição da República Federativa do Brasil, a Campanha Municipal de Orientação aos Idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet).



Parágrafo único. A campanha realizar-se-á preferencialmente a partir do dia primeiro de outubro de cada ano, quando se comemora o Dia Internacional dos Idosos, e terá duração de duas semanas.

Art. 2º A campanha terá duas frentes: uma educativa e outra preventiva.

§ 1º A frente educativa prestar-se-á a orientar o público idoso quanto aos riscos inerentes a:

I - navegação na rede mundial de computadores (Internet); e

II - aquisição de bens, produtos e serviços por meio do comércio eletrônico.

§ 2º A frente preventiva prestar-se-á a orientar o público idoso quanto aos métodos aptos a:

I - evitar golpes e fraudes no âmbito do comércio eletrônico; e

II - garantir a segurança do tráfego de dados durante a navegação na rede mundial de computadores (Internet).

§ 3º Os materiais e recursos utilizados nesta campanha serão produzidos de forma objetiva, clara e de fácil compreensão pelo público maior de sessenta anos.

§ 4º As campanhas serão realizadas e divulgadas preferencialmente em locais, espaços e canais, inclusive de radiodifusão, utilizados ou frequentados pelo público maior de sessenta anos nesta Capital.

§ 5º O Poder Executivo, através dos seus órgãos competentes, **fica autorizado** a realizar campanhas de divulgação com o objetivo proposto nesta Lei, podendo escolher livremente os meios de divulgação, publicidade ou veiculação desta campanha, observando o disposto neste artigo.



§ 6º As empresas permissionárias que exploram o transporte coletivo municipal, ficam obrigadas em 5% (cinco por cento) da sua frota de veículos, a fazer a divulgação da campanha municipal de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet) na forma estabelecida nesta Lei, nos espaços destinados a este fim.

Art. 3º Lei ou ato normativo do Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 4º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, ou suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 17 de setembro de 2021.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente

(destaquei)

Em primeiro lugar, e como sabido, tratando de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe a este julgador, neste momento, apenas a análise dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e do efetivo perigo de dano em razão da impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

Segundo previsão do § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/1999, “*A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa*”.

Portanto, verifica-se que, em regra, a medida cautelar em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade produz efeitos a partir de sua concessão, isso é, *ex nunc*, somente havendo efeitos retroativos na hipótese em que o Tribunal, expressamente, der efeitos *ex tunc*, conforme leciona o Professor e Ministro Alexandre de Moraes:



(...) a eficácia da liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, que suspende a vigência da lei ou do ato normativo arguido como inconstitucional, opera com efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere. (Direito Constitucional. Editora Atlas. 24 ed., p. 748).

Nesse sentido:

(...) A EFICÁCIA *EX TUNC* DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.

- A medida cautelar, em sede de fiscalização normativa abstrata, reveste-se, ordinariamente, de eficácia “*ex nunc*”, “operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere” (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia “*ex tunc*”, com conseqüente repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86), retroagindo os seus efeitos ao próprio momento em que editado o ato normativo por ela alcançado. Para que se outorgue eficácia “*ex tunc*” ao provimento cautelar, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal expressamente assim o determine, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia “*ex tunc*”.

(STF. Tribunal Pleno. ADI 2667 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 19/6/2002, DJE 12/3/2004).

Continuando, é certo que, em se tratando de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais submetidos ao crivo desta Corte de Justiça, o parâmetro invocado deve ser a Constituição Estadual e não a Constituição Federal, sob pena de vulneração da competência do STF, órgão ao qual compete o exame de compatibilidade de Lei Federal ou Estadual perante a Constituição.

Dessa maneira, apesar de o prefeito municipal ter indicado dispositivo da Constituição Federal, demonstra-se que este retrata a distribuição de competências, o qual via de regra, constitui norma de reprodução obrigatória, sendo por isso autorizado o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça estaduais, em acordo ao já definido sob a sistemática de repercussão geral julgada no RE 650898 (Tema 484) pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. Tribunais de Justiça podem exercer



controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (RE 650898, Tema 484, Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017)

Ademais, vários outros dispositivos da Constituição Estadual foram apontados, sendo estes art.39, §1º, II, “d”, art.65, VIII e art.134 e 137 bem como art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, os que, em tese, foram violados, de modo que é possível o prosseguimento do exame desta representação de inconstitucionalidade.

Como já afirmado, o Prefeito Municipal questiona a Lei Ordinária Municipal nº 2.864/2021, a qual teria incorrido no vício de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa).

In initio, forçoso esclarecer que no atual sistema jurídico-constitucional, vigora o princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

De acordo com o princípio da presunção da constitucionalidade das leis todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.

Sobre o referido princípio, esclarecedora a lição da doutrina:

(...) a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;



(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carream para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor.

(BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164-5).

O respectivo princípio também decorre da ideia de que, antes de entrar em vigor, a norma é submetida a um juízo prévio de conformidade com a Constituição por outros Poderes da República, seja no âmbito do Poder Legislativo, por meio do exame das Comissões de Constituição e Justiça, seja no âmbito do Poder Executivo, em que há possibilidade de veto jurídico, ou seja, o veto motivado por razões de inconstitucionalidade.

Partindo desse pressuposto, a toda evidência, a suspensão da eficácia de norma em vigor, sobretudo em sede de medida cautelar, deve ser medida excepcional e extrema, e, logo, somente aplicável para os casos em que evidente a incompatibilidade da norma hostilizada com a Carta Política.

Assim, para o acolhimento de tal pedido far-se-á o necessário preenchimento dos pressupostos da probabilidade do direito e *periculum in mora*. Sobre a questão esta Corte já se posicionou:

MEDIDA CAUTELAR EM ADI. LEI ORGÂNICA DA PGE. VÍCIO MATERIAL. INICIAL. INÉPCIA. PROCURADOR DO ESTADO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. INDENIZAÇÃO. BURLA AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. PERICULUM IN MORA. LEI VELHA. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. VINCULAÇÃO. NORMA PROSPECTIVA QUE SE TORNA ATUAL A CADA REAJUSTE.

1- Contendo a inicial impugnação à validade constitucional de dispositivos da Lei Orgânica da PGE, com indicação das normas constitucionais estaduais de parâmetro supostamente transgredidas e estabelecendo a situação de antagonismo com o diploma normativo, além de delimitar o âmbito material do julgamento a ser pronunciado pela Corte, afasta-se a hipótese de inépcia.

2- A propositura tardia da ação direta de inconstitucionalidade torna ausente o perigo da mora inviabilizando parte da concessão de medida cautelar em ADI, se restrita à análise dos pressupostos autorizadores da tutela antecipada.

3- Presentes os requisitos, consubstanciados na relevância do direito e no perigo da mora, não alcançado pelo retardo na propositura da ADI, ante a natureza prospectiva da norma vinculadora de reajustes (art.154, § 2º, da Lei Orgânica da PGE), que se torna atual sempre que invocada a esse fim, concede-se a medida de cautela, suspendendo seus efeitos até julgamento de mérito.



3- Presentes os requisitos, consubstanciados na relevância do direito e no perigo da mora, não alcançado pelo retardo na propositura da ADI, ante a natureza prospectiva da norma vinculadora de reajustes (art.154, § 2º, da Lei Orgânica da PGE), que se torna atual sempre que invocada a esse fim, concede-se a medida de cautela, suspendendo seus efeitos até julgamento de mérito. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801251-41.2017.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Presidência, Relator(a) do Acórdão: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 26/06/2018

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUISITOS PARA ACOLHIMENTO DA MEDIDA. PREENCHIMENTO. CAUTELAR D E F E R I D A .

Preenchidos os pressupostos para concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se o deferimento da medida. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0802776-58.2017.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Presidência, Relator(a) do Acórdão: Des. Isaías Fonseca Moraes, Data de julgamento: 19/07/2018

Por outro lado, não observados estes requisitos, que devem se mostrar concomitantemente, o correto é o indeferimento do pedido cautelar.

A partir do que foi exposto, retorno ao caso ora analisado.

Neste momento analiso tão somente o pedido cautelar de suspensão de efeitos da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021.

O Requerente, em síntese, e como já explanado no relatório, busca a declaração de inconstitucionalidade da normativa em virtude de vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal).

E, da análise das razões, em juízo perfunctório, observo que realmente restou preenchido o requisito da plausibilidade e relevância da fundamentação, sobretudo porque, ao que tudo evidencia, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei para regulamentar a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de municipais e Órgãos do Poder Executivo, consoante os artigos 61, §1º, II, "b" e 84, VI, "a" da Constituição Federal, art.39 e 65 da Constituição Rondoniense e 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, in verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do



Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

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

§ 1º - **São de iniciativa privada 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 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.



§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal; (Redação dada pela Emenda À Lei Orgânica N.º 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993). (destaquei)

■

Por todo o exposto, fica demonstrado indícios de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) da norma estadual impugnada, sendo certo que existe a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*).

Somado a isso, tenho como presumido o perigo da demora (*periculum in mora*), porquanto as consequências da lei são imediatas, comportando criação de atribuições à administração municipal e a prestação dos serviços à comunidade, o que deve ser levado com cautela, pois poderá repercutir na gestão pública municipal com ofensa ao princípio da independência dos poderes.

Ademais, tal como colocado na peça exordial, o próprio egrégio Supremo Tribunal Federal já teria firmado essa posição, conforme aresto trazido (ADI 821, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 2/9/2015)

■

Além disso, não há óbice para a concessão da medida cautelar, visto que não há perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, consoante art.300, §3º do Código de Processo Civil.

Em suma, havendo indícios de inconstitucionalidade formal da norma que determina a criação de atribuições nas secretarias municipais, o que deve ser levado com cautela, pois poderá comportar aumento de despesa sem estimativa do impacto orçamentário, o que poderia gerar gastos não previstos aos cofres públicos, demonstrando as consequências negativas a dar azo ao perigo de dano de difícil reparação e a probabilidade do direito, viável a suspensão da norma objeto da demanda.

Em face do exposto, presentes os requisitos necessários, em cognição sumária, **defiro** a medida cautelar, sem emissão de juízo meritório, com fundamento no § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/1999, via de consequência, suspendo a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, até o julgamento final do feito.

Com observância dos artigos 75, II, do CPC, 6º da Lei n.º 9.868/1999, 88, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia e 345 do RITJRO, determino:



a) intime-se a Câmara Legislativa de Porto Velho para prestar informações sobre a norma questionada, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento do expediente;

b) em seguida, cite-se o Procurador-Geral do Município para, no prazo de 15 (quinze) dias e no que couber, defender a constitucionalidade do texto impugnado;

c) finalmente, decorrido todos os prazos e a tudo certificando, encaminhe-se o feito à d. Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação.

d) após, tornem-me conclusos

Cumpra-se. Diligências legais.

Serve esta decisão como mandado/ofício para os fins que se fizerem necessários. Acaso possível, deverá ser priorizada a intimação por meios eletrônicos (*e-mail*, fax, etc.).

É como voto.

EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021. Criação de atribuições das secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Plausibilidade do direito e perigo da demora. Requisitos preenchidos. Suspensão do ato normativo até julgamento meritório. Cautelar deferida.

Tratando-se de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe ao julgador apenas a averiguação dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e o efetivo



perigo de dano em razão da impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

!

In casu, havendo indícios de inconstitucionalidade formal da norma, pois vislumbrado, em juízo de cognição superficial, possível vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), uma vez que a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, que cria atribuições para as secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico, comportaria a alteração da estrutura das secretarias e órgãos da administração pública, matéria essa que compete, ao que tudo indicaria, à chefia do Executivo municipal.

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, PEDIDO CAUTELAR DEFERIDO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 07 de Fevereiro de 2022

Gabinete Des. Roosevelt Queiroz / Desembargador(a) ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR



EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021. Criação de atribuições das secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência do chefe do Poder Executivo. Plausibilidade do direito e perigo da demora. Requisitos preenchidos. Suspensão do ato normativo até julgamento meritório. Cautelar deferida.

Tratando-se de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe ao julgador apenas a averiguação dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e o efetivo perigo de dano em razão da impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

¶

In casu, havendo indícios de inconstitucionalidade formal da norma, pois vislumbrado, em juízo de cognição superficial, possível vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), uma vez que a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, que cria atribuições para as secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico, comportaria a alteração da estrutura das secretarias e órgãos da administração pública, matéria essa que compete, ao que tudo indicaria, à chefia do Executivo municipal.



RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, *Hildon de Lima Chaves*, em face da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021.

Narra o Prefeito Municipal que a norma impugnada dispõe sobre “*Criação de atribuições das secretarias municipais do idoso em Porto Velho, contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na internet, e dá outras providências.*”

O autor da ação apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, indicando a ocorrência do vício de iniciativa, uma vez que a Constituição estadual e a Lei Orgânica do Município destacariam a competência privativa do prefeito para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Suscita que a norma municipal possui dispositivos legais que são incompatíveis com a iniciativa da edição de lei pelo poder legislativo, visto retratar atribuições e estruturação no âmbito das secretarias municipais do idoso, sendo esta competência do Chefe do Poder Executivo conforme art.61, §1º, II, “b” e 84, VI, “a” da Constituição Federal, art.39 e 65 da Constituição Estadual e art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho.

Deste modo, requereu a suspensão cautelar da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021 até o julgamento final do processo, e no mérito a procedência total da ação, para declarar a inconstitucionalidade formal da norma municipal impugnada.

É o relatório.



VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Como relatado, o Prefeito Municipal impugna a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, apontando inconstitucionalidade formal, tendo como parâmetro a Constituição Estadual de Rondônia e a Constituição Federal.

A norma impugnada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, é disciplinada com os termos a seguir transcritos:

Art. 1º Fica instituída, com base no art. 230 da Constituição da República Federativa do Brasil, a Campanha Municipal de Orientação aos Idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet).

Parágrafo único. A campanha realizar-se-á preferencialmente a partir do dia primeiro de outubro de cada ano, quando se comemora o Dia Internacional dos Idosos, e terá duração de duas semanas.

Art. 2º A campanha terá duas frentes: uma educativa e outra preventiva.

§ 1º A frente educativa prestar-se-á a orientar o público idoso quanto aos riscos inerentes a:

I - navegação na rede mundial de computadores (Internet); e

II - aquisição de bens, produtos e serviços por meio do comércio eletrônico.

§ 2º A frente preventiva prestar-se-á a orientar o público idoso quanto aos métodos aptos a:



I - evitar golpes e fraudes no âmbito do comércio eletrônico; e

II - garantir a segurança do tráfego de dados durante a navegação na rede mundial de computadores (Internet).

§ 3º Os materiais e recursos utilizados nesta campanha serão produzidos de forma objetiva, clara e de fácil compreensão pelo público maior de sessenta anos.

§ 4º As campanhas serão realizadas e divulgadas preferencialmente em locais, espaços e canais, inclusive de radiodifusão, utilizados ou frequentados pelo público maior de sessenta anos nesta Capital.

§ 5º O Poder Executivo, através dos seus órgãos competentes, **fica autorizado** a realizar campanhas de divulgação com o objetivo proposto nesta Lei, podendo escolher livremente os meios de divulgação, publicidade ou veiculação desta campanha, observando o disposto neste artigo.

§ 6º **As empresas permissionárias que exploram o transporte coletivo municipal, ficam obrigadas em 5% (cinco por cento) da sua frota de veículos**, a fazer a divulgação da campanha municipal de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet) na forma estabelecida nesta Lei, nos espaços destinados a este fim.

Art. 3º Lei ou ato normativo do Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 4º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, ou suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 17 de setembro de 2021.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS



Presidente

(destaquei)

Em primeiro lugar, e como sabido, tratando de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe a este julgador, neste momento, apenas a análise dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e do efetivo perigo de dano em razão da impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

Segundo previsão do § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/1999, “*A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa*”.

Portanto, verifica-se que, em regra, a medida cautelar em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade produz efeitos a partir de sua concessão, isso é, *ex nunc*, somente havendo efeitos retroativos na hipótese em que o Tribunal, expressamente, der efeitos *ex tunc*, conforme leciona o Professor e Ministro Alexandre de Moraes:

(...) a eficácia da liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, que suspende a vigência da lei ou do ato normativo arguido como inconstitucional, opera com efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere. (Direito Constitucional. Editora Atlas. 24 ed., p. 748).

Nesse sentido:

(...) A EFICÁCIA *EX TUNC* DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.

- A medida cautelar, em sede de fiscalização normativa abstrata, reveste-se, ordinariamente, de eficácia “*ex nunc*”, “operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere” (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia “*ex tunc*”, com conseqüente repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86), retroagindo os seus efeitos ao próprio momento em que editado o ato normativo por ela alcançado. Para que se outorgue eficácia “*ex tunc*” ao provimento cautelar, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal expressamente assim o determine, na decisão que conceder essa medida



extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia “ex tunc”.

(STF. Tribunal Pleno. ADI 2667 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 19/6/2002, DJE 12/3/2004).

Continuando, é certo que, em se tratando de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais submetidos ao crivo desta Corte de Justiça, o parâmetro invocado deve ser a Constituição Estadual e não a Constituição Federal, sob pena de vulneração da competência do STF, órgão ao qual compete o exame de compatibilidade de Lei Federal ou Estadual perante a Constituição.

Dessa maneira, apesar de o prefeito municipal ter indicado dispositivo da Constituição Federal, demonstra-se que este retrata a distribuição de competências, o qual via de regra, constitui norma de reprodução obrigatória, sendo por isso autorizado o controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Justiça estaduais, em acordo ao já definido sob a sistemática de repercussão geral julgada no RE 650898 (Tema 484) pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (RE 650898, Tema 484, Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017)

Ademais, vários outros dispositivos da Constituição Estadual foram apontados, sendo estes art.39, §1º, II, “d”, art.65, VIII e art.134 e 137 bem como art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, os que, em tese, foram violados, de modo que é possível o prosseguimento do exame desta representação de inconstitucionalidade.

Como já afirmado, o Prefeito Municipal questiona a Lei Ordinária Municipal nº 2.864/2021, a qual teria incorrido no vício de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa).



In initio, forçoso esclarecer que no atual sistema jurídico-constitucional, vigora o princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

De acordo com o princípio da presunção da constitucionalidade das leis todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.

Sobre o referido princípio, esclarecedora a lição da doutrina:

(...) a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;

(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor.

(BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164-5).

O respectivo princípio também decorre da ideia de que, antes de entrar em vigor, a norma é submetida a um juízo prévio de conformidade com a Constituição por outros Poderes da República, seja no âmbito do Poder Legislativo, por meio do exame das Comissões de Constituição e Justiça, seja no âmbito do Poder Executivo, em que há possibilidade de veto jurídico, ou seja, o veto motivado por razões de inconstitucionalidade.

Partindo desse pressuposto, a toda evidência, a suspensão da eficácia de norma em vigor, sobretudo em sede de medida cautelar, deve ser medida excepcional e extrema, e, logo, somente aplicável para os casos em que evidente a incompatibilidade da norma hostilizada com a Carta Política.



Assim, para o acolhimento de tal pedido far-se-á o necessário preenchimento dos pressupostos da probabilidade do direito e *periculum in mora*. Sobre a questão esta Corte já se posicionou:

MEDIDA CAUTELAR EM ADI. LEI ORGÂNICA DA PGE. VÍCIO MATERIAL. INICIAL. INÉPCIA. PROCURADOR DO ESTADO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. INDENIZAÇÃO. BURLA AO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. PERICULUM IN MORA. LEI VELHA. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. VINCULAÇÃO. NORMA PROSPECTIVA QUE SE TORNA ATUAL A CADA REAJUSTE.

1- Contendo a inicial impugnação à validade constitucional de dispositivos da Lei Orgânica da PGE, com indicação das normas constitucionais estaduais de parâmetro supostamente transgredidas e estabelecendo a situação de antagonismo com o diploma normativo, além de delimitar o âmbito material do julgamento a ser pronunciado pela Corte, afasta-se a hipótese de inépcia.

2- A propositura tardia da ação direta de inconstitucionalidade torna ausente o perigo da mora inviabilizando parte da concessão de medida cautelar em ADI, se restrita à análise dos pressupostos autorizadores da tutela antecipada.

3- Presentes os requisitos, consubstanciados na relevância do direito e no perigo da mora, não alcançado pelo retardo na propositura da ADI, ante a natureza prospectiva da norma vinculadora de reajustes (art.154, § 2º, da Lei Orgânica da PGE), que se torna atual sempre que invocada a esse fim, concede-se a medida de cautela, suspendendo seus efeitos até julgamento de mérito.

3- Presentes os requisitos, consubstanciados na relevância do direito e no perigo da mora, não alcançado pelo retardo na propositura da ADI, ante a natureza prospectiva da norma vinculadora de reajustes (art.154, § 2º, da Lei Orgânica da PGE), que se torna atual sempre que invocada a esse fim, concede-se a medida de cautela, suspendendo seus efeitos até julgamento de mérito. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801251-41.2017.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Presidência, Relator(a) do Acórdão: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 26/06/2018

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUISITOS PARA ACOLHIMENTO DA MEDIDA. PREENCHIMENTO. CAUTELAR D E F E R I D A .

Preenchidos os pressupostos para concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se o deferimento da medida. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0802776-58.2017.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Presidência, Relator(a) do Acórdão: Des. Isaías Fonseca Moraes, Data de julgamento: 19/07/2018



Por outro lado, não observados estes requisitos, que devem se mostrar concomitantemente, o correto é o indeferimento do pedido cautelar.

A partir do que foi exposto, retorno ao caso ora analisado.

Neste momento analiso tão somente o pedido cautelar de suspensão de efeitos da Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021.

O Requerente, em síntese, e como já explanado no relatório, busca a declaração de inconstitucionalidade da normativa em virtude de vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal).

E, da análise das razões, em juízo perfunctório, observo que realmente restou preenchido o requisito da plausibilidade e relevância da fundamentação, sobretudo porque, ao que tudo evidencia, compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei para regulamentar a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de municipais e Órgãos do Poder Executivo, consoante os artigos 61, §1º, II, "b" e 84, VI, "a" da Constituição Federal, art.39 e 65 da Constituição Rondoniense e 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, in verbis:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:



- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

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

§ 1º - **São de iniciativa privada 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 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal; (Redação dada pela Emenda À Lei Orgânica N.º 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993). (destaquei)

l

Por todo o exposto, fica demonstrado indícios de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) da norma estadual impugnada, sendo certo que existe a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*).

Somado a isso, tenho como presumido o perigo da demora (*periculum in mora*), porquanto as consequências da lei são imediatas, comportando criação de atribuições à administração municipal e a prestação dos serviços à comunidade, o que deve ser levado com cautela, pois poderá repercutir na gestão pública municipal com ofensa ao princípio da independência dos poderes.



Ademais, tal como colocado na peça exordial, o próprio egrégio Supremo Tribunal Federal já teria firmado essa posição, conforme aresto trazido (ADI 821, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 2/9/2015)

■

Além disso, não há óbice para a concessão da medida cautelar, visto que não há perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, consoante art.300, §3º do Código de Processo Civil.

Em suma, havendo indícios de inconstitucionalidade formal da norma que determina a criação de atribuições nas secretarias municipais, o que deve ser levado com cautela, pois poderá comportar aumento de despesa sem estimativa do impacto orçamentário, o que poderia gerar gastos não previstos aos cofres públicos, demonstrando as consequências negativas a dar azo ao perigo de dano de difícil reparação e a probabilidade do direito, viável a suspensão da norma objeto da demanda.

Em face do exposto, presentes os requisitos necessários, em cognição sumária, **defiro** a medida cautelar, sem emissão de juízo meritório, com fundamento no § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868/1999, via de consequência, suspendo a Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021, até o julgamento final do feito.

Com observância dos artigos 75, II, do CPC, 6º da Lei n.º 9.868/1999, 88, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia e 345 do RITJRO, determino:

a) intime-se a Câmara Legislativa de Porto Velho para prestar informações sobre a norma questionada, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento do expediente;

b) em seguida, cite-se o Procurador-Geral do Município para, no prazo de 15 (quinze) dias e no que couber, defender a constitucionalidade do texto impugnado;

c) finalmente, decorrido todos os prazos e a tudo certificando, encaminhe-se o feito à douta Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação.

d) após, tornem-me conclusos

Cumpra-se. Diligências legais.



Serve esta decisão como mandado/ofício para os fins que se fizerem necessários. Acaso possível, deverá ser priorizada a intimação por meios eletrônicos (*e-mail*, fax, *etc.*).

É como voto.

