



Número: **0810391-60.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

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**

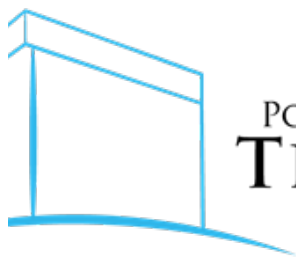
Juízo 100% Digital? **NÃO**

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)			
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17353 205	26/09/2022 12:03	Acórdão	ACÓRDÃO



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



Tribunal Pleno Judiciário / 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: 19/09/2022

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

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

A normativa impugnada dispõe sobre a “*Campanha Municipal de Orientação aos Idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet)*”.

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.

Informações da Câmara Municipal de Porto Velho afirmando que a Lei Ordinária nº 2.864/2021 traria efetividade ao art. 141 da Constituição do Estado de Rondônia, estando em consonância com os artigos 30, I e II, 230 da Constituição Federal.

Medida cautelar deferida (ID 14730381/PJe).

Instada para manifestação, a 4ª Procuradoria de Justiça, por meio de parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Eriberto Gomes Barroso, oficiou pela procedência do pedido inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal 2.864/2021. (ID 16146116/PJe).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

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)



Inicialmente, cumpre destacar que o processo encontra cabimento nos artigos 87 e 88 da Constituição do Estado de Rondônia, sendo, portanto, evidente a competência do Órgão Pleno para o julgamento, considerando a existência da legitimidade e interesse processual.

Logo, o julgamento, nesse momento, é medida de rigor.

Pois bem.

Em que pese a argumentação do prefeito municipal e do próprio Ministério Público, considerando melhor análise do caso e os fundamentos apresentados pela Casa Legislativa Municipal, entendo que a norma municipal impugnada não contém o vício alegado (de inconstitucionalidade formal) e explico.

De acordo com a norma apresentada, não se verifica a violação ao art. 39, § 1º, II, “d”, da Constituição do Estado de Rondônia, que anuncia:

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.

Ao contrário do que afirmou o *Parquet* em seu substancioso parecer, não houve imposição de novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, especialmente, à Secretaria Municipal dos Idosos.

Com efeito, a norma objeto de impugnação (Lei Ordinária n.º 2.864/2021) tão somente estabelece a necessidade de elaboração de campanhas de orientação aos idosos a fim de evitar fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet), sendo tais funções inerentes à própria essencialidade das atividades da respectiva secretaria especializada (idoso), não havendo portanto, inovação de suas atribuições.

Correta, portanto, a posição da Câmara Municipal ao sustentar:



O parâmetro para a aferição da constitucionalidade de leis municipais é, exclusivamente, a Constituição do Estado. Neste sentido, a Lei Ordinária Municipal 2.864/2021 amolda-se à Constituição Rondoniense, trazendo efetividade ao seu artigo 141. Senão, vejamos:

Art. 141. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito a uma existência digna.

Ad argumentandum tantum, pode-se ainda destacar que a lei municipal em comento está de acordo com as disposições estabelecidas pela Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Após a exposição dos dispositivos supra, é de rigor a conclusão pela constitucionalidade formal e material da lei em comento, a qual objetiva assegurar à população idosa a participação efetiva em sociedade, com a devida educação para a vida digital, a qual está cada vez mais presente em seu cotidiano, prestigiando, desta forma, sua dignidade e seu bem-estar. (destaquei)

Consoante acima delineado, a formulação e execução das políticas públicas destinadas à população idosa é de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, de acordo com previsão constitucional.

Não se pode olvidar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou entendimento sobre a matéria dispondo que: “*não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11.10.2016).

É cediço que o rol reservado à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente, uma vez que a mesma Suprema Corte firmou o entendimento no sentido de 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 (nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10/11/2006).

Na verdade, o que se percebe é a necessidade do legislador de criar normas que possam se adequar aos novos cenários de comportamento humano, a exemplo da evolução da era digital, a qual por sua vez trouxe abertura para a ocorrência de diversos crimes eletrônicos, tendo como principais vítimas aquela parte da população que não possui a atual e adequada orientação do uso da internet, a exemplo dos idosos (hipervulneráveis).



Assim, a lei impugnada possui importante e essencial relevância social aos tempos atuais, tendo natureza de políticas públicas.

Ademais, é preciso consignar que a criação de despesas por uma lei de iniciativa do Poder Legislativo, por si só, não pode ter o condão de torná-la com vício de inconstitucionalidade, sendo inerente aos poderes a realização de políticas em favor da coletividade, visando a garantia da finalidade dirigente da Carta Magna Brasileira.

Portanto, é dever do município implementar políticas públicas relativas aos interesses locais que abrangem a garantia da segurança e bem estar da população idosa.

Semelhantemente, esta egrégia Corte rondoniense já decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2.669/2019, DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. **INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DA CAMPANHA 'PREVENÇÃO CONTRA HIPERTENSÃO E ATEROSCLEROSE EM CRIANÇAS'**. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição às secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal, máxime porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui. (ADIN 0804979-22.2019.8.22.0000, j.15/06/2020, Rel. Desembargador José Antonio Robles, Tribunal Pleno)

Concludentemente, por não ficar evidenciada a mácula à reserva de iniciativa, mesmo porque esta reserva se dá concorrentemente entre os poderes legislativo e executivo, consoante normativa constitucional, reputando-se constitucionais os preceitos legais impugnados nesta ação, frisando não tratar a espécie de criação ou alteração da estrutura dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Em face do exposto, julgo improcedente o pedido inicial da demanda de inconstitucionalidade.

É como voto.

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO



Após analisar o voto proferido pela Relatoria, antecipo meu voto divergindo do e. relator e consignar que deva ser declarada a inconstitucionalidade formal e material da norma em apreço.

Como já relatado, a presente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito desta Capital sustenta a existência de vício formal e material aptos a invalidar integralmente a **Lei Municipal nº 2.864, de 17 de setembro de 2021, que “*Institui campanha municipal de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no âmbito do comércio eletrônico e na internet, e dá outras providências.*”**

Referido ato legislativo tem gênese em projeto de Lei de autoria do vereador Edwilson Negreiros, que mesmo tendo sua propositura vetada pelo Prefeito desta Capital reclamando violação da iniciativa para legislar sobre matéria afeta às suas secretarias, teve o veto superado, vindo a Câmara Municipal promulga-la.

A meu ver, a norma em destaque trata de tema envolvendo a criação de verdadeiro programa de governo, que a despeito de sua louvável finalidade, traz em seu bojo atribuições e reflexos diretos na estrutura administrativa local, ensejando invasão em matéria de reserva de administração e ingressando na iniciativa legislativa do Prefeito desta capital.

Da leitura do **art. 2º** da referida lei municipal já se verifica verdadeira **imposição aos órgãos do executivo municipal acerca da maneira de como deve ser realizada a tal campanha**, pois determina que sejam feitas duas frentes de implementação uma na forma educativa e outra preventiva, além de esmiuçar no que consiste cada etapa que deve ser seguida pelos entes municipais.

Além disso, nos **§3º e §4º e §6º do art. 2º**, há determinação aos órgãos do executivo municipal para que produzam materiais para tal campanha, inclusive, deliberando quanto à forma do conteúdo das publicações, dos locais e dos meios de divulgação a serem utilizados para alcançar o público alvo, inclusive, trazendo a obrigatoriedade de que 5% da frota de transporte coletivo municipal faça a divulgação da referida campanha.

Nessa toada, com devida vênia aos que pensam que esta legislação municipal não contenha a imposição de novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal a par das já existentes, entendo restar evidenciado que a norma claramente distribuiu as obrigações que menciona não só à pasta que cuida dos temas relacionados ao idoso, mas também aos órgãos administrativos municipais que cuidam das pastas do transporte, assistência social e família, tecnologia da informação entre outras.

Além disso, nem se diga que as obrigações criadas pela lei em comento sejam próprias da estrutura administrativa das pastas envolvidas, pois na verdade não se pode negar que essa norma cria espécie de ‘serviço público’ a ser executado pela Administração, definindo atribuições e impondo obrigações a seus órgãos, tema que diz respeito à gestão administrativa.

Logo, a deflagração do processo legislativo competia, privativamente, ao Chefe do Executivo Municipal, à luz do que dispõem os artigos 39, §1º, c/c art. 65, VII e art. 70 todos da Constituição de Rondônia

“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 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;

Art. 70. Lei disporá sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado.

Por simetria ao texto constitucional, a Lei Orgânica de Porto Velho/RO atribui ao Chefe do Executivo Municipal a competência de iniciativa privativa de Lei Complementar que verse sobre organização e funcionamento da administração note-se:

“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 privada do Prefeito as leis que disponham sobre: Tribunal de Justiça do

Estado de *IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração*

Pública Municipal;

(...)

Ainda a esse respeito, a Constituição Federal em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”,
preleciona:

“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 privada 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;

Nota-se que os regramentos supracitados traduzem-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.



Portanto, diante da interferência na organização da administração e atribuições das secretarias estaduais, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal subjetiva, pois como já mencionado somente o Chefe do Executivo pode ter a iniciativa de lei sobre essa matéria.

Nesse sentido colaciono o seguinte precedente do STF, veja-se:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTER FERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que “dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências”. 2. **Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, clara mente, demandam a atuação da Administração Pública.** 3. **A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições.** Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1232084 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 13/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2020 PUBLIC 03-02-2020) (grifei)

Outrossim, conforme julgamento plenário do Supremo Tribunal Federal, “Tema 917” (ARE 878.911/RJ) – fazendo-se interpretação *contrario sensu* - **sedimentou o entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência em tre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos.** Nesse sentido:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).

A consequência desta invasão de atribuição constitucional também acarreta o vício de inconstitucionalidade material, já que deflagra guerra ao o princípio da separação, independência e harmonia dos Poderes (art. 2º da CF e 7º da CE):

CF/88 - “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”



CE – “Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.”

Por simetria, tal preceito reverbera na Lei Orgânica de Porto Velho:

“Art. 4º – São Poderes do Município, independente e harmônico entre si, o Legislativo e o Executivo.”
(...)

Nesse ponto, chama a lei municipal em comento no **§5º do art. 2º** ao dizer que ‘o Poder Executivo fica autorizado a realizar a campanhas de divulgação para alcançar o escopo da norma’, **contém na realidade uma determinação que a torna inconstitucional por ofensa à separação de poderes.**

Não se perca de vista que a edição de leis autorizativas tem por escopo, na realidade, dissimular o nítido propósito político de seus idealizadores, que por meio destas procuram transmitir aos cidadãos uma falsa ideia de direito subjetivo e de (consequente) desídia do Poder Executivo.

Nesse sentido, a jurisprudência vem afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, sobretudo pelo entendimento de que as 'autorizações' nelas contidas na verdade se traduzem em determinações, razão pela qual ofendem a separação de poderes e usurpam a competência material do Poder Executivo:

TJSP - "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014, DE 13 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE 'PREVÊ PARCERIA DA PREFEITURA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PARA INSTALAÇÃO DE STANDS EM TERMINAIS DE ÔNIBUS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS OU REALIZAÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS' - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DE CLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. **Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco coimpingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública**". "A celebração de parcerias, convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo." (ADI n. 2263898-42.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sarto Relli, j. 20.03.2019).

Demais disso, a lei ainda criou obrigação que implica em gastos à Municipalidade desprovidos de estudo de impacto financeiro e não previsto na LOA, conflitando com os art. 113 da ADCT, 167, I da CF e 40, I da CE:



“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;”

Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 2.963/2010. VÍCIOS FORMAS E MATERIAL. É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.963, de 14 de abril de 2010, do Município de Gravataí, que estabelece a **possibilidade do agendamento telefônico de consultas a pacientes idosos** e pessoas portadoras de deficiências já cadastrados nas unidades de saúde do Município de Gravataí e dá outras providências, **ao dispor sobre matéria afeta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada à organização e funcionamento da administração pública**, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, d, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. **Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao, criando atribuições aos órgãos do Poder Executivo, acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária** (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70037579703, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 04/10/2010).”

Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Ordinária Municipal nº 2.864, de 17 de setembro de 2021.

Proceda-se às notificações pertinentes.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Peço vênia ao e. relator para divergir em parte de seu voto.

Em síntese, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho em face da Lei Ordinária Municipal nº 2.864/2021, que instituiu a Campanha Municipal de Orientação aos Idosos contra Fraudes e Golpes no Comércio Eletrônico e na Rede Mundial de Computadores (Internet).

Em seu judicioso voto, o relator concluiu que a norma é constitucional, por serem as atividades nela previstas ínsitas às atribuições da secretaria municipal de idosos, corresponderem ao dever de informação, não estando a criar, alterar a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local.

É assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que: “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração



Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 878.911/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 11.10.2016).

Com efeito, acompanho em parte o relator para entender que a norma, em seu aspecto geral, não cria obrigações para o Poder Público Municipal, para além das inerentes à Secretaria do Idoso.

Além do mais, o texto normativo, em sua maior parte, traz apenas exortações e recomendações ao Poder Público quanto à proteção dos idosos nas relações de consumo.

Contudo, entendo que o §6º do art. 2º da Lei Ordinária Municipal nº 2.864/202, padece de inconstitucionalidade, na medida em que interfere na relação entre o ente municipal e as concessionárias de serviço público de transporte coletivo.

Confira-se:

§ 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.

A Constituição Federal, em seu art. 175, dispõe que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Rondônia: Em simetria ao dispositivo constitucional, prevê a Constituição do Estado de

Art. 16. Diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o Estado e os Municípios prestarão os serviços públicos, através de licitação, estabelecendo:

I - o caráter especial dos contratos, de sua prorrogação, das condições de caducidade, de sua fiscalização e rescisão;

II - a política tarifária, do equilíbrio econômico e financeiro do contrato e sua compatibilização com a qualidade dos serviços;

III - os direitos dos usuários;

IV - a obrigação de manter o serviço adequado;

§ 1º As empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos sujeitam-se ao permanente controle e fiscalização do Poder Público, cumprindo-lhes manter adequada execução dos serviços e a plena satisfação dos usuários.

§ 2º Lei municipal criará, quando assim exigir o interesse público, um Conselho Municipal Tarifário, com a incumbência de fiscalizar, deliberar e normatizar a política tarifária municipal.

§ 3º A exploração direta da atividade econômica pelo Estado e pelos Municípios, ressalvados os casos previstos nesta Constituição, só será permitida quando for de relevante interesse coletivo. § 4º O Estado e os Municípios, na delegação dos transportes coletivos, impedirão o

monopólio nocivo ao interesse público.



§ 5º A privatização de empresa estatal de qualquer espécie dependerá sempre de prévia autorização da Assembleia Legislativa.

Art. 18. A descentralização dos **serviços públicos estaduais** dependerá de planejamento conjunto, sendo necessariamente criado por lei, mediante:

I - análise sobre a execução das tarefas comuns;

II - inclusão do projeto no planejamento de abrangência territorial, onde deverá ser executado;

III - estudo de custo-benefício; IV - participação dos Municípios envolvidos no desenvolvimento do projeto;

V - obrigatoriedade de concurso para o ingresso de pessoal no serviço público, excetuando-se apenas os cargos de direção superior.

Art. 19. Incumbe ao Poder Público assegurar, na prestação direta ou indireta dos serviços públicos, a efetividade:

I - dos requisitos, entre outros, de eficiência, segurança e continuidade dos serviços públicos e de preço, em tarifa justa e compensável;

II - de uso e ocupação temporária de bens e serviços, na hipótese de calamidade pública, respondendo pelos danos e custos decorrentes;

III - prévia e justa indenização no caso de retomada ou encampação dos serviços públicos delegados.

Conforme reiterados julgados da Corte Suprema, se a Constituição Federal incumbe ao Poder Público o dever de prestar serviços públicos, diretamente ou mediante concessão ou permissão, a pessoa política responsável pela prestação do serviço é também o responsável pela edição das normas que disponham sobre a matéria indicada no parágrafo único do art. 175 da Carta Magna.

Dispõe o art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**

Assim, considerando que o serviço de transporte coletivo é de titularidade dos entes municipais, conforme art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal, a gestão do contrato administrativo de concessão de tal serviço é reservada ao Poder Executivo.

Nesse sentido:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei no 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.



1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2o, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 27/10/2017).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. **Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.** 3. **Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.**

(ADI 2733, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2005, DJ 03-02-

2006 PP-00011 EMENT VOL-02219-02 PP-00280)

In casu, a lei impugnada não se limitou à proteção dos idosos nas relações de consumo, mas interveio na relação jurídica existente entre a prestadora de serviço público e seus usuários, em clara violação aos artigos 16, 18 e 19 da Constituição do Estado de Rondônia.

Em que pese a boa intenção do legislador, é indubitável que o dispositivo supracitado cria obrigações para as concessionárias de serviços públicos não previstas no contrato administrativo, interferindo diretamente na relação jurídica estabelecida entre as empresas concessionárias de serviço público e o Poder concedente.

Sabe-se que, pela execução do serviço concedido, a empresa concessionária remunera-se, via de regra, pela cobrança de tarifa paga pelo usuário do serviço público, conforme limites definidos no contrato de concessão, possibilitando a revisão das tarifas, a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro.

Outrossim, a Lei 8987/95, que dispõe sobre a concessão de serviços públicos, faculta ao poder concedente, no atendimento às peculiaridades de cada serviço público prever, em favor da concessionária, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, que serão obrigatoriamente consideradas para aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.



Não se pode olvidar que a obrigação importará redução, no mínimo em 5%, da possibilidade de veicular em sua frota, formas alternativas de fonte de rendimento, tudo que, em ônus para a concessionária de serviço público, que poderá refletir com aumento na tarifa do transporte público.

Ademais, é comum que as concessionárias de serviços públicos de transporte coletivo utilizem-se dos veículos para adquirir receita proveniente de publicidade, favorecendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a modicidade da tarifa.

Assim, o §6º do art. 2º, além de interferir no contrato administrativo, impõe ônus não previsto no contrato à empresa concessionária, restando evidente a sua inconstitucionalidade.

Ante o exposto, mais uma vez, pedindo as vênias devidas, divirjo do e. relator para **julgar parcialmente procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo a inconstitucionalidade formal do §6º do art. 2º da Lei Ordinária Municipal nº 2.864/2021**

Por fim, reconhecida a inconstitucionalidade do dispositivo supracitado e considerando a teoria da nulidade, majoritariamente admitida na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que assevera que o ato normativo inconstitucional tem sua validade abalada *ab initio*, **concedo à decisão efeito *ex tunc*.**

É como voto.

VOTO ADITIVO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

O presente feito estava para julgamento na última sessão, quando foi adiado e nela duas declarações de votos, dos Desembargadores Francisco Borges e José Jorge da Luz, ensejando-me a reestudar a matéria, e neste voto aditivo estou revendo meu posicionamento, conforme a seguir delineado.

Os autos retratam o pedido de inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal no 2.864/2021, que instituiu a Campanha Municipal de Orientação aos Idosos contra Fraudes e Golpes no Comércio Eletrônico e na Rede Mundial de Computadores (Internet).

Em exame do feito, denota-se que há existência de inconstitucionalidade parcial no que se refere ao §6º do art.2º da citada norma legal, a qual estabelece novas atribuições às concessionárias de transporte público municipal, fixando forma de gestão de política informacional e publicitária à empresa prestadora de serviço público, *in verbis*:

[...]



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

§ 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.

Como bem destacado, a criação da nova função acima estabelecida, possui reflexos diretos nas relações contratuais já previamente fixadas entre o Poder Executivo Municipal e a concessionária de serviços públicos, **o que de forma inevitável pode ensejar criação de novas despesas e prejuízos às empresas responsáveis pela frota de ônibus municipais, com consequente aumento da tarifa aos usuários do serviço**, como forma de garantir a divulgação da campanha publicitária aos idosos.

Dessa maneira, visando garantir o equilíbrio econômico- financeiro das relações contratuais entre o ente federativo e o particular em contribuição ao serviço público ofertado, não é lícito ao Poder Legislativo editar normativas que possam gerar interferências diretas no contrato administrativo firmado com as concessionária de serviços públicos, que são matérias de competência da gestão do próprio município, conforme preceitua a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial**;

Em face do exposto, mais os fundamentos das declarações dos votos apresentados, presentes os requisitos necessários, revejo meu posicionamento no voto originário, para julgar parcialmente procedente o pedido da presente demanda direta de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade formal do § 6º do art. 2º da Lei Ordinária Municipal no 2.864/2021.

É como voto.



EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Ordinária municipal nº 2.864/2021. Iniciativa do Poder Legislativo. Campanha de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet). Secretarias municipais do idoso. Políticas públicas. Reserva de iniciativa de ambos os poderes (Executivo e Legislativo). Tese 917 do STF. Inconstitucionalidade material. Não configurada. Fixação de limite percentual de campanha publicitária da frota de transporte público municipal. Ofensa ao contrato administrativo. Concessionária de serviço público. Usurpação de competência do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Procedência parcial.

O rol reservado à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente, uma vez que a Suprema Corte firmou o entendimento no sentido de 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.

Na forma da Tese 917 do STF, “*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*”, sem falar que a matéria versada é de políticas públicas destinadas a pessoas idosas é de poder competência de ambos os poderes, executivo e legislativo (CF, art. 230 e Constituição Estadual, art. 141).

É constitucional a norma de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a campanha de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no comércio eletrônico e na rede mundial de computadores (Internet), porquanto tal **prestação de serviço é ínsita às atribuições da secretaria municipal de idosos**, correspondente ao **dever de informação**, não estando a criar, alterar a estrutura ou a atribuição de **órgãos** da Administração Pública local.



No caso versado, impõe-se declarar a inconstitucionalidade formal do § 6º do art. 2º da Lei Ordinária Municipal nº 2.864/2021, em razão da fixação de limite percentual mínimo para a campanha publicitária de orientação aos idosos nas frotas de transporte público municipal, porquanto evidente a usurpação de competência da chefia do Poder Executivo municipal, considerado a criação de novas despesas não previstas nos contratos administrativos firmados entre o ente federativo e as concessionárias de serviço público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE NOS TERMOS ADITADOS PELO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES FRANCISCO BORGES E GILBERTO BARBOSA.

Porto Velho, 19 de Setembro de 2022

Desembargador ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR

