



Número: **0804817-22.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos**

Última distribuição : **23/05/2022**

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

Relator: DANIEL RIBEIRO LAGOS

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
20159283	27/07/2023 11:44	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Daniel Ribeiro Lagos

Processo: 0804817-22.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: DANIEL RIBEIRO LAGOS

Data distribuição: 23/05/2022 10:51:43

Data julgamento: 05/06/2023

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Porto Velho propôs esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, com apoio no art.88, IV, da Carta Estadual, em face da Lei Municipal n.2.904/2021, tributando-lhe vício formal de iniciativa, por suposta ingerência entre Poderes, ao criar programa institucional de estágio municipal delegando sua execução ao Chefe do Executivo.

Diz que a indigitada lei ordinária viola, além da cláusula de reserva de iniciativa, o princípio da Separação dos Poderes, art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia, norma de observância obrigatória em vista do princípio da Simetria.

Pediu a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 2.904/2021, com efeitos *ex tunc* (ID 15874282).

Sem pedido liminar (ID).

A Câmara Municipal de Vereadores de Porto Velho informa que a lei é compatível com a Constituição Estadual, trazendo efetividade aos seus arts. 9º, XIV, 149 e 186. Afirma não haver violação ao princípio da separação dos poderes, pois não há que se falar em reserva de iniciativa para a deflagração do processo legislativo em relação a matéria (Direito à Educação).

Por fim, requer a improcedência da ação e, alternativamente, que “seja dada interpretação conforme a constituição, sem redução de texto, declarando-se a constitucionalidade somente em relação ao Poder Legislativo Municipal” (ID 16440374).

A Procuradoria-Geral do Estado manifestou pela procedência do pedido com a declaração de inconstitucionalidade formal da íntegra da Lei Ordinária Municipal n. 2.904/2021, por violação da competência privativa da União (art. 22, I, da CF) e por violação à iniciativa privativa do Poder Executivo municipal (ID 16818064).



No Ministério Público desta instância, o Subprocurador-Geral de Justiça Eriberto Gomes Barroso opinou pela procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade da lei por vício formal.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem cabimento previsto no artigo 88 da Constituição do Estado de Rondônia, encontrando-se o Prefeito legitimado a ajuizá-la, por impugnar lei municipal na previsão dos art. 88, IV, da Constituição do Estado.

No que concerne à competência desta Corte, está estabelecida no art. 109, “I”, “k”, do RITJ/RO, por haver hipótese de a lei municipal confrontar norma constitucional estadual de reprodução obrigatória.

Assim, reconhecidos os pressupostos de admissibilidade desta ação, **conheço** do pedido.

Ab initio, com relação a ventilada competência da União, há que se ressaltar que o ato normativo em questão versa sobre estágio de estudantes, e, como bem destacou o d. Procurador de Justiça, “o Supremo Tribunal Federal possui entendimento recente quanto à sua natureza jurídica de direito educacional e, por consequência, de competência legislativa concorrente entre os entes”.

A propósito:

LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO.

A Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público – ANSEMP possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra diploma estadual a instituir programa de estágio ofertado a estudantes de pós-graduação no âmbito do Ministério Público local, considerado o liame entre os preceitos atacados e os objetivos institucionais constantes do Estatuto.

COMPETÊNCIA NORMATIVA – PROGRAMA DE ESTÁGIO – LEI ESTADUAL.

Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina alusiva à instituição, no Ministério Público estadual, de programa de estágio para estudantes de pós-graduação, observadas as normas gerais editadas pela União no campo da educação e do ensino – artigo 22, inciso XXIV, da Lei Maior. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.752, relator ministro Luiz Fux, com julgamento finalizado em 17 de outubro de 2019.



PROGRAMA DE ESTÁGIO – VÍNCULO EMPREGATÍCIO – ELEMENTOS –
AUSÊNCIA – CONCURSO PÚBLICO – BURLA – INEXISTÊNCIA.

Ausentes os elementos constitutivos do vínculo de emprego, não cabe, considerada a instituição de programa de estágio voltado à qualificação do estudante para o trabalho, articular com contratação, por via oblíqua, de agente público, à margem do previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, no que exigido concurso público visando o provimento de cargos na Administração. (ADI 5803, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 04-05-2020 PUBLIC 05-05-2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR N. 462, DE 2.2.2012, DO RIO GRANDE DO NORTE. CRIAÇÃO DE ESTÁGIO PARA ESTUDANTES DE PÓS-GRADUAÇÃO. “MP RESIDÊNCIA”. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. ALEGADA CONTRARIEDADE AO INC. I DO ART. 22, AO § 4º DO ART. 24, AOS INCS. II E X DO ART. 37, À AL. D DO INC. II DO § 1º DO ART. 61, AO § 5º DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NORMAS QUE NÃO REGULAM MATÉRIA REFERENTE AO DIREITO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO E ENSINO. COMPATIBILIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS COM AS LEIS NACIONAIS NS. 11.788/2008 e 9.394/1996. AUSÊNCIA DE OFENSA À REGRA DO CONCURSO PÚBLICO. PRECEDENTES. Ação direta julgada improcedente.

1. Nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, a causa de pedir é aberta, pelo que a adequação ou não de determinado texto normativo é cotejada com todo o ordenamento constitucional vigente quando da edição do dispositivo legal. Precedentes.
2. O programa “MP residente” é atividade de caráter educativo e complementar ao ensino prestado por cursos de pós-graduação, destinando-se a integrar o aluno ao ambiente profissional especializado e relacionar o conteúdo teórico com a prática jurídica no Ministério Público estadual.
3. É concorrente da União, Estados e do Distrito Federal a competência para legislar sobre educação e ensino, nos termos do inc. IX do art. 24 da Constituição da República. Precedentes.
4. A residência jurídica tem por objetivo o aprendizado crítico reflexivo e a contextualização do estagiário no ambiente profissional. Ausência de ofensa à regra do concurso público de contratação temporária por excepcional interesse público, previsto no inc. IX do art. 37 da Constituição da República. Precedentes.
5. Inocorrência de inconstitucionalidade formal ou material das normas previstas na Lei Complementar n. 462/2012 do Rio Grande do Norte, pela qual criada o programa “MP residente”, por veicular matéria educacional e regulamentar, no Ministério Público estadual.
6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 5477, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 07-04-2021 PUBLIC 08-04-2021)



Assim, por não se tratar de relação de trabalho, deve ser **afastada** a arguição de competência privativa da União, levantada pela PGE.

Pois bem.

O autor da ação consignou a impertinência da lei, pela suposta ingerência do Poder Legislativo na organização e funcionamento da Administração do município de Porto Velho, na medida que integram rol de atribuições do Executivo.

É de se dizer que o mote da questão é o exame da natureza do ato impugnado, para se dizer se afeta ou não a estrutura organizacional do município de Porto Velho, e, em caso positivo, conferir à lei vício de inconstitucionalidade.

O ato impugnado foi assim vazado:

“Art. 1º Fica Instituído o Programa de Estágio, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, destinado aos estudantes devidamente matriculados e com frequência efetiva nos cursos:

I – Educação Superior;

II – Educação Profissional;

III – Ensino Médio;

IV – Educação Especial;

V – Anos finais do Ensino Fundamental;

VI – Educação de Jovens e adultos;

VII – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

Art. 2º O Programa de Estágio no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, tem os seguintes objetivos:

I - Contribuir efetivamente para a inserção do jovem no mercado de trabalho;

II - Possibilitar o acesso ao estágio a um maior número de estudantes, despertando neles o interesse pelas carreiras públicas;

III - propiciar aos estudantes adequada complementação da formação escolar e o desenvolvimento de seus talentos potenciais, favorecendo o futuro exercício das atividades das respectivas profissões;

IV - Promover a participação do setor público Municipal no processo de aprimoramento do ensino.

Art. 3º O estágio instituído será não-obrigatório remunerado, que consiste em atividade opcional acrescida à carga horária regular e obrigatória do educando.

Art. 4º O Programa de Estágio será desenvolvido em estrita correlação com a área de formação do estagiário e com as exigências legais e não gerará vínculo empregatício de qualquer natureza com os órgãos e com as entidades do Poder Executivo Municipal.



Art. 5º Para a execução do Programa de Estágio, o Poder Executivo Municipal poderá celebrar termos de fomento, colaboração ou acordos de cooperação com instituições de ensino e agentes de integração públicos ou privados, sem fins lucrativos, mediante condições acordadas em instrumento jurídico apropriado, observada a legislação que estabelece as normas do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil em obediência a Lei 13.019/14.

§ 1º. Somente participará do Programa de Estágio, as instituições de ensino e/ou agentes de integração que cumprirem as obrigações definidas no artigo 7º da Lei n.º 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes.

§ 2º. As condições e critérios para contratação dos agentes de integração público ou privados, sem fins lucrativos, obedecerá aos parâmetros estabelecidos na Lei 13.019/14 e suas prorrogações e/ou alterações.

Art. 6º No recrutamento do estudante para o estágio não-obrigatório remunerado, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, serão observados os seguintes requisitos:

I – Matrícula e frequência regular do estudante;

II – Celebração de Termo de Compromisso;

III – Compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no Termo de Compromisso.

§ 1º No Termo de Compromisso celebrado entre o estudante e o órgão ou entidade, com a interveniência obrigatória da instituição de ensino ou do agente de integração, deverá constar, pelo menos:

I – a identificação do estagiário e do seu curso;

II – a qualificação e assinatura do representante do órgão ou da entidade, da instituição de ensino ou do agente de integração e do estagiário;

III – as condições do estágio;

IV – a menção de que o estágio não acarretará vínculo empregatício e do convênio ou contrato a que se vincula;

V – o valor da bolsa e da apólice do seguro contratado em favor do estagiário;

VI – a carga horária semanal, sua distribuição diária e o prazo de duração do estágio;

VII – a obrigação dos relatórios semestrais e relatório final ao supervisor do órgão ou entidade onde se realiza o estágio;

VIII – os deveres, as vedações do estagiário.

IX – as condições de desligamento do estagiário.



Art. 7º Aos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, onde serão alocados os estagiários, competem às seguintes obrigações:

I – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao estudante atividades de aprendizagem social, profissional e cultural;

II – zelar pelo cumprimento do Termo de Compromisso com a instituição de ensino e com o educando;

III – designar servidor do quadro pessoal, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do estágio, para orientar e supervisionar até 10 (dez) estagiários simultaneamente;

IV – coordenar, acompanhar, orientar e avaliar o desempenho, a frequência e a pontualidade do estagiário.

Art. 8º Cabe às Secretarias, Autarquias e Fundações:

I - assinar o Termo de Compromisso dos estagiários;

II - por ocasião do desligamento do estagiário, entregar ao mesmo o termo de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação;

III – manter à disposição da fiscalização, os documentos que comprovem:

a) a relação de estágio;

b) o termo de compromisso de estágio, devidamente assinado pelo órgão, pela instituição de ensino ou agente de integração e pelo estudante;

c) a comprovação da regularidade da situação escolar do estudante;

d) o comprovante de pagamento da bolsa e do auxílio-transporte.

IV – enviar à instituição de ensino em prazo não superior a 6 (seis) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao estagiário;

V – promover, em articulação com as instituições de ensino, o planejamento, a programação, o acompanhamento e a avaliação do estágio;

VI – comunicar às instituições de ensino e aos agentes de integração o desligamento do estagiário.

Parágrafo Único: A forma de recrutamento dos estudantes para o estágio não obrigatório remunerado, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, se dará através de Processo de Seleção Simplificado.

I - O Processo Seletivo Simplificado se dará através de avaliação curricular e entrevista.



Art. 9º O quantitativo de estagiários será definido de acordo com o art. 17 da Lei 11.788/08 reservando-se 10% do total das bolsas para estagiários com deficiência, a quem deverá ser proporcionado condições para o desenvolvimento técnico.

Parágrafo Único: Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Municipal serão responsáveis por todas as despesas decorrentes do estágio.

Art. 10. O estudante fará jus a bolsa de estágio mensal e ao auxílio-transporte, cujos valores serão pagos em pecúnia, proporcional aos dias efetivamente estagiados, deduzindo-se os dias de faltas não justificadas.

Art. 11. O estágio terá duração de um ano, podendo ser prorrogado até o limite de dois anos.

§ 1º O estágio firmado com pessoas com deficiência não se submeterá ao limite temporal estabelecido no caput deste artigo.

§ 2º A prorrogação do estágio ocorrerá mediante solicitação do titular da unidade administrativa onde se encontrar lotado o estagiário.

§ 3º Findo o período máximo do estágio é vedada a recondução do estagiário no órgão ou na entidade concedente do Poder Executivo Municipal.

Art. 12. A jornada de atividade em estágio poderá ser de 20 (vinte) ou de 30 (trinta) horas semanais, distribuídas em 04 (quatro) ou 6 (seis) horas diárias, respectivamente, no horário do expediente do órgão do Poder Executivo Municipal, sem prejuízo das atividades escolares dos estagiários.

Parágrafo único. No período de avaliação de aprendizagem, estabelecido no calendário oficial da instituição de ensino, o estagiário fará jus à redução de pelo menos metade da jornada diária, sem prejuízo da bolsa de estágio, conforme definido no Termo de Compromisso.

Art. 13. Será assegurado ao estagiário, sempre que o estágio tenha duração igual ou superior a 12 (doze) meses, o recesso remunerado de trinta dias, preferencialmente durante as férias escolares.

Parágrafo único. Os dias de recesso previstos no caput deste artigo serão concedidos de forma proporcional, na hipótese de estágio em período inferior a 12 (doze) meses.

Art. 14. Aplica-se ao estagiário a legislação relacionada à saúde e à segurança do trabalho.

Art. 15. Ocorrerá o desligamento do estudante do Programa de Estágio:

I – automaticamente, ao término do prazo do estágio, estabelecido no Termo de Compromisso;

II – a qualquer tempo no interesse e conveniência da Administração Pública Municipal;

III – a pedido ou pela desistência do estagiário;



IV – em decorrência do descumprimento de quaisquer obrigações assumidas no Termo de Compromisso;

V – pelo não comparecimento, sem motivo justificado, por mais de 05 (cinco) dias, consecutivos ou não, no período de um mês, ou por trinta dias, durante todo o período do estágio;

VI – pela conclusão, abandono ou trancamento de matrícula do curso realizado pelo estagiário;

VII – por conduta incompatível com a exigida pela Administração Pública Municipal.

Art. 16. Cada estagiário será acompanhado por um supervisor, ao qual competirá:

I – promover a integração do estagiário no local de desenvolvimento de suas atividades;

II – orientar o estagiário sobre o desenvolvimento de suas atividades e sobre os seus

deveres;

III – avaliar o estagiário e solicitar a prorrogação do estágio ou o seu desligamento;

IV – zelar pelo cumprimento do Termo de Compromisso;

V – elaborar, em duas vias, e encaminhar com periodicidade mínima de 06 (seis) meses, o relatório das atividades à Instituição de Ensino;

VI – informar as ocorrências relativas a desistência do estagiário, recesso remunerado, frequência, faltas e outras.

Art. 17. A concessão da bolsa auxílio e auxílio transporte aos estudantes em estágio não obrigatório remunerado, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, obedecerá as seguintes condições:

I - Bolsa-auxílio para estudantes de nível médio, pagamento mínimo de 35% do Salário Mínimo Vigente;

II - Bolsa-auxílio para estudantes de nível superior, pagamento mínimo de 55% do Salário Mínimo Vigente;

III - Auxílio-transporte para ambos os níveis: pagamento de 50% do valor da tarifa do transporte público local.

Parágrafo único. O valor do auxílio-transporte que trata o inciso III, será pago ao estagiário observada sua presença aos dias efetivamente estagiado.

Art. 18. A execução orçamentária, financeira do Programa Bolsa-Estágio do Poder Executivo Municipal, bem como da contratação do agente de integração será de responsabilidade das Secretarias, Autarquias e Fundações demandantes da contratação de estagiários.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."



Como se pode constatar da leitura do texto da lei impugnada, para a efetiva implementação de suas disposições, faz-se necessária a criação ou alteração da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração pública local.

Conforme bem salientou o autor:

“[...] a legislação impugnada prescreve inúmeras atribuições a serem desenvolvidas pela Prefeitura Municipal, tais como: (i) a celebração de termos de fomento, colaboração ou acordos com instituições de ensino (art.5º); (ii) novas obrigações aos órgãos da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, onde serão alocados os estagiários (arts. 7º e 8º); (iii) designação de um servidor para atuar como ‘supervisor’ de cada estagiário (art. 16), dentre outros”

Nessa configuração, é indubitosa a ingerência, porque a providência insere-se em atividade relacionada à gestão do serviço público municipal, típica da atuação do Poder Executivo, ordenador de despesas, impondo, expressamente, atribuições e obrigações, com disponibilização de funcionários e recursos; não indicando a fonte de custeio da despesa, tampouco sua imprescindível previsão em lei orçamentária.

A Constituição Estadual estabelece a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para encaminhar projetos que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e demais órgãos do Poder Executivo, aplicando-se subsidiariamente aos Prefeitos. *In verbis*:

“Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, o Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição. (NR dada pela EC nº 43, de 14/06/2006 – D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

§ 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.”

A Constituição Estadual visa regulamentar as leis municipais, podendo, assim, observar vício na referida lei, criada e aprovada pela Câmara Municipal de Vereadores, enquanto seria de competência do Prefeito, na condição de chefe do Poder Executivo.

Nessa conjuntura, é inegável a violação à reserva de iniciativa de legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo municipal, inclusive com aumento de despesa, sem indicação dos recursos orçamentários que da implementação decorreriam.

A disposição legislativa afeta, pois, a organização administrativa do Município, se relacionada com a forma pela qual deve a administração municipal agir com vista a garantir a consecução do previsto na lei, excedendo em sua competência para interferir concretamente na atuação do Poder Executivo, impondo-lhe deveres.

A bem dizer, o ato normativo em questão decorre de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que se iniciou pelo Projeto de Lei n. 4267/2021 e promulgou a Lei Ordinária n. 2.904/2021, sem que houvesse a anuência do Prefeito.



Não se nega a utilidade do programa com vistas a facilitar a inserção de estudantes no mercado de trabalho, contudo, deve ser respeitada a reserva de iniciativa, não podendo exceder a competência da Câmara de Vereadores criando lei para tal, sobremodo se ignora os limites constitucionais impostos à iniciativa parlamentar criando obrigações e definindo atribuições ao próprio Executivo Municipal.

Nesse cenário, a referida norma cria obrigações para o Poder Executivo, usurpando competência do Chefe de Poder, e violando, por consequência, o princípio da separação dos poderes, art. 7º, tanto quanto o art. 39, §1º, II, “d”, da Carta Estadual, comprometendo-lhes a harmonia (Precedente: ADI 013195713.2012-8-26-0000 –TJSP).

O Supremo Tribunal Federal firma o entendimento:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI COMPLEMENTAR 186, DE 23 DE MARÇO DE 2018, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DA ELABORAÇÃO E DIVULGAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. ACÓRDÃO DA ORIGEM EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - O Supremo Tribunal Federal assentou que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submete-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas.

II – Ocorre burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que o projeto de lei parlamentar: (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e/ou (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, hipóteses que não estão presentes no caso concreto.

III – Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1333743 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 05/09/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 08-09-2022 PUBLIC 09-09-2022)

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE.

1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou “o Programa Estadual de Videomonitoramento – PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências”

2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder



Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação

3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, “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.

4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido.

5. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1357552 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-057 DIVULG 24-03-2022 PUBLIC 25-03-2022)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria de competência do chefe do poder executivo.

2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 653041, Min. Edson Fachin, julgado em 28/06/2016)

Ainda sobre o tema:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Itápolis. Lei Municipal nº 3.639, de 26 de agosto de 2020. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) vício material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, invadindo esfera de competência constitucional do Poder Executivo; iii) reflexos da norma oneram a Administração pública. Arguição de inconstitucionalidade frente aos artigos 5º, § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, a, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por invasão da seara de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo e da reserva da administração. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal e material evidenciada. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20507287920218260000 SP 2050728-79.2021.8.26.0000, Relator: Damião Cogan, Data de Julgamento: 30/03/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/04/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.339/2018, DO MUNICÍPIO DE MONTE BELO DO SUL, QUE REGULAMENTA O PISO SALARIAL PROFISSIONAL E AUTORIZA A RECOMPOSIÇÃO DOS VENCIMENTOS DO QUADRO GERAL DE SERVIDORES DO CONSELHO TUTELAR E DAS ATENDENTES DE CRECHE DO MUNICÍPIO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO



PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II, 82, III, A E B , 149, I, II E III E 154, II E X, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A Lei n. 1.339/2018, do Município de Monte Belo do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, regulamentou o piso salarial profissional e autorizou a recomposição dos vencimentos do quadro geral de servidores do Conselho Tutelar e das Atendentes de Creche do Município.

O Poder Legislativo imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, II, a e b , 82, III, 149, I, II e III e 154, II e X, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE... INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70077466449 RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 17/09/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 24/09/2018)

Com efeito, poderia a Câmara propor o projeto, mas a iniciativa do processo legislativo, reservada ao chefe do executivo, não poderia ser invadida, por comprometer sua autonomia e independência, resultando, de certa forma, em violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Sobre o pedido subsidiário, por se tratar de vício formal de iniciativa, que não obedeceu aos trâmites legais impostos, desde a fase embrionária, não vejo meio de apenas decotar do texto a parte maculada por vício, notadamente quando seu texto dispõe expressamente que a aplicabilidade dar-se-á “no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal”.

Nesse contexto, bem ressaltou o d. Subprocurador-Geral de Justiça, “impossível atribuir a interpretação conforme a Constituição para que seja declarada sua constitucionalidade com relação ao Poder Legislativo Municipal”.

Posto isso, com lastro nos fundamentos ora expostos, DECLARO a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.904/2021, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Peço vista antecipada dos autos para melhor exame.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Aguardo.



DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Aguardo.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Aguardo.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Aguardo.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Aguardo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Aguardo.



DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 17/4/2023

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Tratam os autos de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho** em relação à Lei Municipal n. 2.904/2021, de iniciativa parlamentar, que trata da instituição de Programa Bolsa-Estágio no âmbito da Administração Pública do Município de Porto Velho, alegando inconstitucionalidade formal por violação à regra de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, disposta no art. 39, §1º, inc. II, alínea “d”, e art. 65, VIII, da Constituição do Estado de Rondônia, pleiteando a declaração de inconstitucionalidade do diploma normativo em sua integralidade, com a atribuição de efeitos *ex tunc*.

A Câmara Municipal do Município de Porto Velho prestou informações no id 16440374, defendendo a compatibilidade da norma com a Constituição Estadual, por efetivar os direitos sociais previstos nos arts. 9º, XIV, 149 e 186 da Constituição Estadual, além de inexistir violação à regra de iniciativa reservada, pugnando pela improcedência da ação direta, ou a declaração de interpretação conforme a constituição dos dispositivos para que seu âmbito de atuação fique restrito ao Poder Legislativo Municipal.

A Procuradoria-Geral do Estado se manifestou no id 16818064 argumentando que a norma impugnada viola a regra de iniciativa legislativa reservada à União, visto que trata de direito do trabalho (art. 22, I, da CF), além da violação à regra de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo acerca da criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo (art. 39, §1º, II, “d”, e art. 65, § 1º, IV da CE). Visa a procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade formal da lei.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral de Justiça ofertou parecer no id 17177398 pelo afastamento do pleito de inconstitucionalidade formal por violação à competência legislativa da União, com acolhimento do pedido de inconstitucionalidade formal por violação à regra de iniciativa reservada. Indicou, ainda, não ser viável a aplicação da técnica de interpretação conforme a Constituição, além de argumentar pela inconstitucionalidade material da norma, por violação ao princípio da separação dos poderes, consoante art. 7º da CE.

O relator vota pela procedência do pedido de inconstitucionalidade formal da norma por violação à regra de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, atribuindo à declaração efeitos *ex tunc*, e afastando os pedidos de declaração de inconstitucionalidade por violação à competência privativa da União, além do pedido subsidiário de aplicação da técnica legislativa de interpretação conforme a Constituição.

Pedi vista para melhor análise do pedido.

Pois bem, a norma em questão versa sobre a criação de Programa de Estágio no âmbito da administração municipal para os estudantes devidamente matriculados e com frequência efetiva nos cursos de educação superior, profissional, ensino médio, educação especial, anos finais do ensino fundamental, EJA e Programa Nacional de Inclusão de Jovens,



visando a sua inserção no mercado de trabalho, o acesso ao estágio e aprimoramento do ensino.

Como sintetizado, sustenta-se sua inconstitucionalidade formal por invadir a competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho, e, ainda, por violar a regra de iniciativa reservada outorgada ao Chefe do Poder Executivo, a saber, o Prefeito Municipal.

Inicialmente, no que se refere à alegação de violação à regra de competência legislativa privativa da União, suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado, estou de acordo com o e. relator, uma vez que a legislação impugnada não trata de “direito do trabalho” (art. 22, I, da Constituição Federal), referindo-se, em verdade, de matéria afeta ao ensino de crianças, adolescentes e jovens, subordinada à regra de competência legislativa concorrente (art. 24, IX, da Constituição Federal).

Assim também concluiu o Supremo Tribunal Federal na análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.803-RO, proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público em relação à Lei Complementar n. 915/2016 do Estado de Rondônia, a qual tratava da instituição de programa de estágio ofertado a estudantes de pós-graduação no âmbito do Ministério Público de Rondônia, assentando a competência legislativa concorrente entre os entes federativos para edição de normas gerais relativas à educação e ensino, consoante art. 22, XXIV, da Constituição Federal. Confira-se:

LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO. A Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público – ANSEMP possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra diploma estadual a instituir programa de estágio ofertado a estudantes de pós-graduação no âmbito do Ministério Público local, considerado o liame entre os preceitos atacados e os objetivos institucionais constantes do Estatuto. **COMPETÊNCIA NORMATIVA – PROGRAMA DE ESTÁGIO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina alusiva à instituição, no Ministério Público estadual, de programa de estágio para estudantes de pós-graduação, observadas as normas gerais editadas pela União no campo da educação e do ensino – artigo 22, inciso XXIV, da Lei Maior. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.752, relator ministro Luiz Fux, com julgamento finalizado em 17 de outubro de 2019.** PROGRAMA DE ESTÁGIO – VÍNCULO EMPREGATÍCIO – ELEMENTOS – AUSÊNCIA – CONCURSO PÚBLICO – BURLA – INEXISTÊNCIA. Ausentes os elementos constitutivos do vínculo de emprego, não cabe, considerada a instituição de programa de estágio voltado à qualificação do estudante para o trabalho, articular com contratação, por via oblíqua, de agente público, à margem do previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, no que exigido concurso público visando o provimento de cargos na Administração. (ADI 5803, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-109 DIVULG 04-05-2020 PUBLIC 05-05-2020)

Da mesma forma, vale ressaltar que, no âmbito da competência legislativa concorrente, é autorizado aos Municípios a edição de normas que, não contrariando a regulamentação federal e estadual, tratem de assuntos de interesse local (art. 30, I e II, da Constituição Federal), razão pela qual extrai-se a competência legislativa municipal para edição de norma acerca da matéria.



Assim, afasto a alegação de inconstitucionalidade formal por vício de competência.

Em relação à alegação de inconstitucionalidade formal subjetiva por vício de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, com todas as vênias, divirjo do entendimento adotado pelo e. relator.

A Constituição Estadual estabelece, no âmbito da iniciativa para o projeto de lei, a seguinte regra:

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:

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei; (...)

Entretanto, ao que observo do diploma normativo objeto desta ADI, não está demonstrada a usurpação da iniciativa legislativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a Carta Magna estadual dispõe que incumbe ao Estado “difundir o ensino” (art. 8º, XI, da CE), bem como que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e **sua preparação e qualificação para o trabalho**” (art. 186 da CE). Portanto, nos moldes da Constituição Estadual, o direito à profissionalização encontra-se no núcleo essencial do próprio direito à educação.

Já em âmbito federal, a Lei n. 11.788/2008, que tem caráter de norma geral (art. 24, § 1º, da CF), dispõe que o estágio “é **ato educativo escolar supervisionado**, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à **preparação para o trabalho produtivo de**



educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos” (art. 1º).

Visa, portanto, ao “aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho” (art. 1º, § 2º, da Lei).

Como bem assinalado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI n. 5752-SC, julgada em 18/10/2019:

“Ainda que o estagiário, como sói ocorrer em todosos mercados profissionais, exerça atividades que guardam semelhança com aquelas desempenhadas pelos trabalhadores e/ou servidores do mesmo meio, ele o faz sob a responsabilidade e avaliação de um profissional qualificado e a título de aprendizagem, porquanto é apenas ao observar os afazeres e o cotidiano de uma dada profissão que o estudante será capaz de (i) compreender efetivamente o escopo e responsabilidades desenvolvidas num dado segmento profissional; e (ii) obter o treinamento e a eventual correção de equívocos que o tornarão um profissional competente.”

Desse modo, ao instituir programa de estágio no âmbito do Município, o legislador municipal está efetivando o direito social previsto no art. 186 da Constituição Estadual, **sem criar qualquer obrigação nova ao Poder Executivo**, visto que essa decorre da própria Constituição Estadual, que prevê expressamente o **direito à qualificação para o trabalho**.

Como leciona Ingo Wolfgang Sarlet,

“Tudo isso demonstra inequivocadamente a impertinência, no que diz com um direito subjetivo ao ensino fundamental público gratuito, também dos argumentos relativos à reserva do possível e da incompetência dos tribunais para decidir sobre a matéria. **As regras sobre as competências na esfera do ensino, a origem e destinação das verbas, bem como as prioridades e metas da política de ensino, já estão inequivocadamente contidas na própria Constituição.**”

Não se trata, portanto, de ingerência de um poder no outro, como argumenta a Procuradoria-Geral de Justiça, ou mesmo na usurpação de iniciativa reservada, como entende o Chefe do Poder Executivo Municipal. A legislação impugnada visa tão somente possibilitar aos adolescentes e jovens o exercício de seu direito à educação previsto no art. 186 da Constituição Estadual.

Vale dizer, tais direitos também encontram-se inscritos no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) que prevê, em seu art. 4º, o dever do Estado (aqui compreendido em seu sentido amplo) em efetivar o direito à profissionalização, e no mesmo sentido, o Estatuto da Juventude (Lei n. 12.852/2013), que preleciona em seu art. 14 o direito “à profissionalização, ao trabalho e à renda, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, adequadamente remunerado e com proteção social”, determinando, inclusive, a



ação do poder público para “adoção de políticas públicas voltadas para a promoção do estágio, aprendizagem e trabalho para a juventude” (art. 15, V).

A própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação - que também tem caráter geral - prevê, em seu art. 82, a possibilidade de instituição de programas de estágio nos sistemas de ensino. Tais diplomas normativos, como é cediço, ostentam caráter nacional, aplicando-se a todas as esferas da federação.

Portanto, mostra-se necessária a adoção de medidas para que as normas programáticas previstas na Constituição Estadual **não se esvaziem de efetividade**, instituindo direitos que não são passíveis de exercício prático.

Esse dever exsurge, principalmente, quando tratamos das oportunidades de trabalho e inserção de adolescentes e jovens em um mercado cada vez mais competitivo, e que demanda cada vez mais a comprovação de experiência prática.

Por outro lado, o fato de a efetivação do direito implicar aumento de despesa, por si só, não o inquina de inconstitucionalidade.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já assentou, no Tema n. 917 da Repercussão Geral, que “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)”.

Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Ação direta julgada improcedente. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 4723 AP, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 9.385/2021, do Estado do Rio de Janeiro, que inseriu o inciso XII no art. 19 da Lei 4.528/2005, para garantir a reserva de vagas em escola para irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo escolar. Violação dos arts. 2º; 61, § 1º, II, E; e 84, VI, A, da CF. Não ocorrência. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “norma de origem parlamentar que não cria,



extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria”, assim como **“não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”**. (ADI 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 7149, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022)

Do mesmo modo, o diploma legal impugnado institui obrigações para a consecução do programa de estágio que se encontram em acordo com a norma geral a respeito da matéria (Lei n. 11.788/2008), ressaltando sua intenção de assegurar o direito à profissionalização ao instituir, como objetivo do programa, a “adequada complementação da formação escolar e o desenvolvimento de seus talentos potenciais, favorecendo o futuro exercício das atividades das respectivas profissões” (art. 2º, III).

Os deveres impostos no art. 7º, a saber, ofertar instalações, zelar pelo cumprimento do termo de compromisso, designar servidor como supervisor, e, ainda, coordenar, acompanhar, orientar e avaliar o desempenho do estagiário, em nada implicam novos deveres à administração municipal, ao contrário do alegado na inicial da presente ação.

Não há necessidade, com a criação da obrigação de supervisão dos atos de estágio, da instituição de “novo feixe de atribuições a servidores e reestruturação de funções”, visto que a atividade é de mera conferência da execução do termo de estágio, assim como são realizados os demais convênios celebrados pelo Poder Executivo.

Vale ressaltar, inclusive, que a indicação de servidor como supervisor em nada impede o exercício de suas funções regulares, sendo esta disposição, inclusive, idêntica à adotada por este Tribunal em seu programa de estágio instituído pela Res. 026/2012-PR.

Em relação ao custeio, a própria Constituição Estadual define que o Município deverá aplicar, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos para a educação, sob pena de intervenção estadual (art. 113, alínea “c”, da CE), dos quais se exclui o atendimento à criança de zero a seis anos, que é realizada com recursos específicos (art. 140, §6º, da CE).

Nada impede, portanto, que o programa de estágio seja custeado com as receitas derivadas. Ademais, vale ressaltar que o próprio autor não impugna a possibilidade



de execução orçamentária do projeto em sua inicial, restringindo a sua insurgência na suposta criação de obrigações à administração municipal.

Por todo o arrazoadado, ao efetivar o direito à educação e a profissionalização, a Lei Municipal n. 2.904/2021, entendo, com a devida vênia ao voto inicial, não violou a regra de iniciativa privada, pois, embora tenha implicado aumento de despesa, apenas efetivou direitos e obrigações previstas na própria Constituição Estadual.

Diante do exposto, e com todas as vênias aos entendimentos eventualmente diversos, divirjo do e. Relator, votando pela improcedência do pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor Presidente, e. Pares,

Há terreno bastante estreito entre o que pode e não pode o Legislativo sem macular a discricionariedade e a reserva constitucional de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se pretende aqui restringir o Poder Legislativo a Órgão proponente de homenagem com nome de ruas e título de cidadania. Entretanto é preciso que se observe essa estreita via divisória entre o que é possível e o que não é, sem arranhar a competência constitucional exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

E, no caso posto, em que pese as ponderações lúcidas e bem-postas pela divergência, acompanho o pensar do e. relator, pois é nítido, é evidente, não se tenhadúvida, e o próprio desembargador Álvaro Kalix Ferro admite, houve aumento dedespesa, pois é palmar que se criou e se alterou a estrutura da Administração, seara restrita ao Chefe do Poder Executivo.

Por essa razão, com as vênias necessárias, acompanho pensamento do eminente relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Senhor Presidente, peço vênia para ler novamente o artigo 205 da Constituição Federal, trazida pelo e. desembargador Álvaro Kalix Ferro em seu voto.



Diz, expressamente, o texto constitucional: *“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”*.

Veja-se que há premissas aqui. Primeiramente, a educação, além de dever do Estado, deverá ser incentivada por meio da colaboração da sociedade e tem por objetivo a qualificação do indivíduo para o trabalho. Aliás, esse é um dos objetivos.

Assim sendo, é necessário que se implemente a criação de programas. Como dito pelo e. relator, a Lei Municipal n. 2.904/2021 não violou a regra de iniciativa privada, pois apenas efetivou direitos e obrigações previstos na própria Constituição Estadual.

Não seria, sequer, necessária Lei municipal para instituir programas de estágio, em qualquer esfera da Administração, bastando, apenas, cumprir-se com os preceitos da Constituição Federal, a qual já determina que a educação tem por objetivo a qualificação para o trabalho.

Bastaria a Prefeitura lançar o programa de estágio em todos os níveis para cumprir o texto constitucional, de modo que, sobrevivendo Lei, ela só acrescenta o que a Constituição já está determinando.

Em razão disso, Senhor Presidente, com as vênias do e. relator e de quem com ele votou, acompanho a divergência inaugurada pelo e. desembargador Álvaro Kalix Ferro.

É como voto.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Senhor Presidente, com todas as vênias, concordo aqui, não paradoxalmente, mas concordo com o desembargador Isaias Fonseca Moraes; contudo, vejo que o problema é da iniciativa, a ideia é sim corresponde, está em consonância com a Constituição Federal. Contudo, a iniciativa é que deve ser do chefe do executivo porque é um programa que envolve contraprestação financeira, há necessidade de regulamentar horário, uma carga horária desse estágio; as atribuições que os estagiários irão receber, a forma de acompanhamento, fiscalização, enfim, exige atividades próprias do gestor do Executivo.

De forma que vejo sim como uma invasão de competência, e, com todas as vênias à divergência e aos que o acompanham, voto com o relator.



DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Com todas as vênias à divergência, senhor presidente, acompanho o douto relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Peço vênias aos que votam divergente, entendo que a forma em que foi apresentado o projeto acaba comprometendo a autonomia e a independência dos Poderes, de modo a violar o princípio constitucional da separação dos poderes.

Portanto, com a devida vênias, conforme já disse, acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Peço vênias à divergência para acompanhar o eminente relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Com a devida vênias, acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Acompanho a divergência, porque vejo nessa conduta do legislador uma ação, uma atitude que traz para o município um aperfeiçoamento de um interesse que é o conhecimento. Preparação da juventude a fim de que, no futuro, tenha uma habilidade apropriada para exercer as funções de interesses públicos. Cria despesa, não há um serviço ou um produto que seja oferecido pela admissibilidade que não crie; que a proibição é de que nesse instante se tiver em execução algum serviço, não se pode aumentar essa despesa.

A iniciativa de instalar nas políticas públicas do município um aperfeiçoamento da educação; isso é uma atividade própria do legislador, que, evidentemente, contribui para



com o executivo que põe em ação a lei. Sem essa lei, não há como o executivo tomar uma iniciativa de estabelecer um estágio como esse, segundo o princípio da legalidade. Por isso acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Acompanho integralmente o voto do desembargador-relator, registrando que ele havia reconhecido, assim como o Des. Álvaro Kalix e o Des. Daniel Lagos reconheceram a competência concorrente. Porém, o que aconteceu é que, como bem registrado nos autos pelo Ministério Público, a Câmara Municipal extravasou o seu mister ao criar despesa e mecanismos que extrapolaram a sua competência. É sob essa perspectiva que o relator informa residir a inconstitucionalidade.

Dessa forma, criando esses percalços, creio que não tem como a lei permanecer no mundo jurídico. Por isso, acompanho integralmente o voto do relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Peço vista dos autos, para melhor analisar o caso.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 5/6/2023

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Pedi vista dos autos para uma melhor análise das manifestações até aqui expostas acerca da Lei Municipal n.2.904/2021, do município de Porto Velho/RO, que institui o Programa de Estágio, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal.

Sem embargo do voto divergente, a leitura da norma, em vários dispositivos (p. exemplo: art. 7º e art. 8º), impõe obrigações à administração pública municipal que, ao final e ao cabo, acabam por interferir nas atribuições dos órgãos em que o programa será implantado.

Com efeito, tal como mencionado pelo e. relator, a Constituição Estadual estabelece a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para encaminhar projetos que dispõe sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e demais órgãos do Poder Executivo, aplicando-se subsidiariamente aos Prefeitos, de modo que, embora louvável e importante a regulamentação do programa de estágio, nos termos em que se encontra



formulada a norma, ela demandaria iniciativa do Chefe do Poder Executivo municipal e, assim não sendo, está a norma inquinada de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, pedindo vênias à divergência, acompanho o relator pela total procedência da ação.

É como voto.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o voto do relator da mesma forma que Vossa Excelência.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Com a vênias do relator, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR KIYOSHI MORI

Com a vênias do eminente relator, acompanho o voto da divergência.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Também acompanho a divergência, entendendo que não é violação da separação dos poderes, sobretudo porque a constituição deve ser interpretada de forma sistemática.

EMENTA



Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal. Bolsa estágio. Vício de iniciativa. Iniciativa parlamentar. Competência do chefe do Poder Executivo. Obrigação imposta a órgão da Administração.

1 – Conquanto o programa de estágio garanta a inserção do jovem no mercado de trabalho, a lei de iniciativa parlamentar que afeta a organização e funcionamento da Administração Pública, impondo deveres concretos ao Executivo, constitui usurpação de competência e lastreia o reconhecimento de vício formal de inconstitucionalidade, e, por consequência, vulnera a separação dos poderes.

2 - A inconstitucionalidade se configura pela iniciativa parlamentar que dispõe sobre obrigações e atribuições a órgãos públicos, os quais são de competência do Chefe do Poder Executivo.

3 - Declarada a inconstitucionalidade do ato normativo.

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 PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES ISAIAS FONSECA MORAES, TORRES FERREIRA, ÁLVARO KALIX FERRO, KIYOCHI MORI E MIGUEL MONICO.

Porto Velho, 05 de Junho de 2023

Relator DANIEL RIBEIRO LAGOS

RELATOR

