



Número: **0809584-69.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz**

Última distribuição : **04/09/2023**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
22689929	08/03/2024 09:45	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. José Jorge Ribeiro da Luz

Processo: 0809584-69.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Data distribuição: 04/09/2023 11:55:19

Data julgamento: 04/03/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

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

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho em face da Lei Ordinária Municipal nº 3.053, de 27 de junho de 2023, que torna obrigatório o desenvolvimento do “Programa Saúde Bucal nas Escolas”.

Narra que a lei impôs atribuição administrativa ao Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

Argumenta que o diploma legislativo interfere diretamente sobre a organização e o funcionamento da administração pública, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo ou expedir regulamentos referentes às atribuições de órgãos integrantes de sua estrutura e aos programas a serem desenvolvidos no âmbito de suas Secretarias Municipais.

Requer o deferimento da medida cautelar de urgência para suspender os efeitos da Lei Municipal n. 3.053/2023 até o julgamento final.



Por fim, pugna seja declarada a inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc*, da Lei Municipal nº 3.053/2023, por afronta à Constituição Estadual e Federal, no que toca aos arts. 39, §1º, II, d, e art. 65, VII, da CE e art. 61, §1º, II, b e art. 84, VI, a, da CF.

Após a distribuição e a conclusão para o exame da medida cautelar, em razão da relevância da matéria debatida e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adotei o rito estabelecido no art. 12 da Lei n. 9.868/1999, para proporcionar ao Pleno deste Tribunal de Justiça a análise definitiva da questão (id 21357589)

Em informações, o Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho sustenta que a lei impugnada traz efetividade aos arts. 140, § 5º, 232-D, 234, 236, e 237 da Constituição do Estado de Rondônia. Afirma que a Constituição Federal preceitua uma série de direitos sociais relativos à saúde das crianças e dos adolescentes, os quais são instrumentalizados pela lei em comento. Defende que não há que se falar em reserva de iniciativa para o processo legislativo em relação a matéria de Direito Social à Saúde, notadamente quando o público alvo são crianças e adolescentes, tampouco violação a independência e harmonia entre os Poderes. Menciona a tese 917 do STF. Conclui requerendo a improcedência dos pedidos e, via de consequência, a declaração de constitucionalidade da Lei Municipal 3.053/2023 (ID 21583893).

O douto Procurador de Justiça opinou pela procedência da ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.053/2023, em razão do vício formal, uma vez que a lei impugnada impõe ao Poder Executivo como deverá ser a sua atuação administrativa para implementá-la. A implantação do programa e a campanha delineada na lei, demandará das Secretarias Municipais de Saúde e Educação, recursos humanos e financeiros, que implicam em aumento de despesas, que não foram previstas no orçamento do Executivo, o que ocasionará impacto aos cofres públicos (ID 21775709).

É o relatório.

VOTO



DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho questionando a validade da Lei Municipal nº 3.053, de 27 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que: *“Torna obrigatório o desenvolvimento do ‘Programa Saúde Bucal nas Escolas’ de ações afirmativas, propaganda, capacitação e incentivo financeiro para distribuição de kits para higiene bucal nas escolas e creches da rede pública de ensino do Município de Porto Velho”*, sob alegação de violação ao art. 39, §1º, inciso II, alínea “d”, e art. 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia e ao art. 61, §1º, II, b e art. 84, VI, a, da Constituição Federal.

Por primeiro, verifico que o Prefeito tem legitimidade para mover a presente ação (inciso IV do art. 88 da Constituição Estadual) e o Tribunal Pleno é o órgão deste Tribunal competente para o seu processamento e julgamento (art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inciso I, alínea “k”, do RITJ).

Confira-se o teor da norma impugnada:

“LEI Nº 2.053, DE 27 DE JUNHO DE 2023

“Torna obrigatório o desenvolvimento do ‘Programa Saúde Bucal nas Escolas’ de ações afirmativas, propaganda, capacitação e incentivo financeiro para distribuição de kits para higiene bucal nas escolas e creches da rede pública de ensino do Município de Porto Velho.”

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do §6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte

LEI:

Art. 1º. Fica instituído o “Programa Saúde Bucal nas Escolas”, mediante implementação de ações afirmativas, de propaganda, de capacitação profissional e no incentivo financeiro para distribuição trimestral de kits para higiene bucal nas escolas e creches da rede pública de ensino.

§ 1º O programa consiste na implementação de campanhas de conscientização, mutirões de capacitação, e a distribuição trimestral de kits de higiene bucal para os profissionais e alunos da rede pública de ensino.

§ 2º As medidas do “Programa Saúde Bucal nas Escolas” serão implementadas pelo Executivo Municipal através das Secretarias da Saúde e Educação.



§ 3º O Executivo Municipal poderá, alternativamente, estabelecer parcerias com instituições públicas de assistência social, Organizações Não Governamentais – ONGs, Associações Sem Fins Lucrativos, organizações da iniciativa privada e outras entidades da sociedade civil com o intuito de efetivar as ações do “Programa Saúde Bucal nas Escolas”.

Art. 2º O “kit de higiene bucal” integrará o material escolar básico, a ser utilizado por todos os alunos da rede pública de ensino, adequando-o à faixa etária e a fase do processo educacional no qual estejam inseridos, de acordo com ato conjunto expedido pelos Ministérios da Saúde e Educação.

§ 1º Para recebimento do incentivo financeiro, a entidade de ensino deverá realizar cadastro seguindo critérios pré-estabelecidos por ato conjunto expedido pelas Secretarias de Saúde e Educação.

§ 2º Para recebimento do material, os alunos deverão estar regularmente matriculados em unidades públicas de ensino.

§ 3º A disponibilização trimestral do “kit de higiene bucal” estará condicionada a verificação do cumprimento do disposto no artigo 2º desta Lei e a verificação da assiduidade do aluno.

Art. 3º. A composição do “kit para higiene bucal” será estabelecida por ato conjunto expedido pelas Secretarias da Saúde e Educação e deverá conter, no mínimo, escovas de dentes, fio dental, cremes dentais, sem prejuízo da inclusão de outros elementos descritos no ato a ser exarado.

Art. 4º. Incumbirá à instituição pública de ensino, através de seus gestores, professores, estagiários ou funcionários a obrigação de fazer com que todos os seus alunos realizem a utilização correta dos itens de higiene durante o horário escolar.

Art. 5º. Incumbirá às Secretarias de Saúde e Educação estabelecerem calendário de conscientização e capacitação dos profissionais de saúde da rede pública acerca da necessidade e dos benefícios da higiene bucal.

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

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

Câmara Municipal de Porto Velho, 27 de junho de 2023.

VEREADOR MARCIO PACELE VIEIRA DA SILVA

Vereador/Presidente”

Pois bem.

Indubitável que o princípio federativo se revela como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, o que se constata nos artigos 1º, 18 e 60, §4º, inciso I (cláusula pétrea) da Constituição Federal.



Para uma convivência harmônica, conforme preceitua o art. 3º da Constituição Federal, o próprio diploma estabelece regras de relacionamento entre as esferas de poder – fixando as competências de cada ente e distribuindo de modo equilibrado encargos e receitas com vistas a aliviar tensões internas, dotando-os de autonomia, autogoverno e auto-organização.

Desse modo, em simetria ao arranjo organizatório estabelecido na Constituição Federal, a Constituição do Estado de Rondônia estabeleceu regras semelhantes, confira-se:

“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.

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. 111. São Poderes do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, representado pelo Prefeito, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.

Art. 112. Os Municípios deverão organizar sua administração e planejar suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.

Parágrafo único. **O Município reger-se-á pelas leis que adotar, respeitados, dentre outros, os princípios estabelecidos na sua Lei Orgânica.**



Art. 122. **Os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.**” (Destaques não constantes do original)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, seguindo o mesmo arranjo assim estabeleceu:

“Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

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

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

Art. 87 – Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;” (Destaquei)

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).

Também é consabido que as regras referentes a reserva de iniciativa do processo legislativo devem ser interpretadas restritivamente, pois são exceções e tem o escopo de preservar o pacto federativo.

De início, percebe-se que a lei impugnada tratou de tema relacionado à programa de saúde bucal destinado aos alunos da rede pública municipal. O fato de lei de iniciativa parlamentar tratar de programa social, por si só, não implica em inconstitucionalidade formal.



A propósito:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

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. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 1282228 RJ – Rel Min. Edson Fachin)

Indubitável que compete aos Poderes Legislativo e Executivo a formulação e execução das políticas públicas definidas pela própria Constituição Federal.

Também não é o simples fato de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo criar despesa que se tem uma inconstitucionalidade, sob pena de esvaziar a função política desse Poder, qual seja, por meio das leis formular políticas públicas elencadas como prioridade pela Constituição Federal.

No entanto, a lei impugnada não se limitou a estabelecer uma política pública voltada à saúde bucal dos alunos da rede municipal de ensino, mas definiu atos concretos de gestão, versando sobre a disponibilização de kits de higiene bucal, bem como determinando a implementação pelo Poder Executivo, através das Secretarias da Saúde e Educação, criando diversas atribuições, violando assim, a separação dos poderes.

Conquanto o Poder Legislativo possa criar políticas públicas, cabe ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulamentá-la por meio de normativas especiais, com respaldo no seu poder regulamentar.

Sobre o tema:



Direito constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de constitucionalidade. Vício de iniciativa. Instituição de programa de saúde pública. Iniciativa privativa do poder executivo. Acórdão do tribunal de origem que se alinha à jurisprudência do STF. Precedentes. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos ou secretarias da administração pública. 2. Agravo interno provido, a fim de negar provimento ao recurso extraordinário.

(STF. ARE 784594 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 08-08-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 05-10-2017 PUBLIC 06-10-2017).

Ademais, a Constituição Federal atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de direção superior, a quem cabe disciplinar as situações concretas e adotar medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos, utilizando por meio de critérios de conveniência e oportunidade.

Portanto, a lei municipal está eivada de inconstitucionalidade.

Ante ao exposto, **julgo procedente o pedido constante desta ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.053, de 27 de junho de 2023.**

Por fim, reconhecida a inconstitucionalidade nos termos mencionados e considerando a teoria da nulidade, que assevera que o ato normativo inconstitucional tem sua validade abalada *ab initio*, concedo à decisão efeito *ex tunc*.

É o voto.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.053/2023, QUE TORNA OBRIGATÓRIO O DESENVOLVIMENTO DO “PROGRAMA SAÚDE BUCAL NAS ESCOLAS” DE



AÇÕES AFIRMATIVAS, PROPAGANDA, CAPACITAÇÃO E INCENTIVO FINANCEIRO PARA DISTRIBUIÇÃO DE KITS PARA HIGIENE BUCAL NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO. PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA. ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS. OFENSA A SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Constituição Federal atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de direção superior, a quem cabe disciplinar as situações concretas e adotar medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos, utilizando por meio de critérios de conveniência e oportunidade.
2. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que ao estabelecer política pública voltada à saúde bucal dos alunos da rede municipal de ensino, estabelece atos concretos de gestão, com diversas atribuições às Secretarias de Saúde e de Educação do município, violando o princípio da separação dos poderes.
3. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos *ex tunc*.

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, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 04 de Março de 2024

Relator Des. JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

RELATOR

