



09/07/2024

Número: **0809576-92.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira**

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? **NÃO**

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
23459 103	29/05/2024 13:19	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Osny Claro de Oliveira**

---

Processo: 0809576-92.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Data distribuição: 04/09/2023 10:57:12

Data julgamento: 06/05/2024

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, com pedido de liminar, proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho**, objetivando declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Municipal n. 2.887 de 1º de dezembro de 2021, que *“dispõe sobre a inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes, e dá outras providências”*.

Aduz, em resumo, que a norma impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal, já que decorreu de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, que instituiu ao Poder Executivo e aos seus funcionários e secretarias uma atribuição e criou despesas.

Alega que a Câmara Municipal de Porto Velho, ao criar atribuições ao Prefeito do Município de Porto Velho, viola regra basilar da separação de poderes, nos termos do art. 7º da CE e art. 2º da CF/88, e de iniciativa legislativa exclusiva, conforme art. 39, § 1º, II, *alínea d*, e 65, VII, todos da Carta rondoniense e art. 61, § 1º, II, “b”, e art. 84, VI, “a”, todos da CF/88.

Pleiteou, a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*, da Lei Ordinária Municipal n. 2.887/2021.

O Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho, ao prestar informações, postulou pela improcedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, via de consequência, a declaração de constitucionalidade da Lei Ordinária Municipal n. 2.887/2021.

No parecer ministerial, o Subprocurador-Geral de Justiça Eriberto Gomes Barroso manifestou-se pela procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.887/2021.



O Procurador-Geral do Estado de Rondônia manifestou-se pela procedência do pedido veiculado pelo autor, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária n. 2.887/2021 do Município de Porto Velho.

É o relatório.

## VOTO

### DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade, conheço desta ação.

Segundo consta, a Câmara Municipal de Porto Velho/RO promulgou a Lei Ordinária Municipal n. 2.887/2021, que dispõe sobre a inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes, e dá outras providências.

O referido diploma legal estabelece o seguinte:

[...]

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Combate à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo possibilitar a inserção de mecanismos e instrumentos pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.

Parágrafo único. O conjunto de violência contra crianças e adolescentes é denominado “Síndrome de Caffey”, “Síndrome da Criança Espancada”, ou ainda, “Síndrome de Silverman” que, sob qualquer nomenclatura, trata de instrumento para detecção por profissionais de diversas áreas, após contato com os menores submetidos a maus-tratos.

Art. 3º O Conselho Tutelar, a Secretaria da Educação, em trabalho conjunto com a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, avaliarão os elementos fornecidos pelas crianças e adolescentes para a constatação de possível agressão física no ambiente familiar nas condições que forem apresentadas.

Art. 4º A inserção de mecanismo e instrumentos pedagógicos de trabalho de que esta lei trata, consiste em fazer com que crianças e adolescentes sejam incentivados a apresentar elementos de suas convivências nos ambientes domésticos.

Parágrafo único. A elaboração dos trabalhos, desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência doméstica, ao integrar a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras, fará com que as crianças e os



adolescentes passem a externar suas atividades e seus contatos em seus lares com mais facilidade e desprendimento, expondo, em cada uma delas, suas sensações com mais detalhes e introspecção.

Art. 5º Em qualquer caso e, especialmente, quando se tratar de crianças de idade inferior a 4 (quatro) anos, deverão os professores e cuidadores de creches e escolas infantis atentarem para eventuais lesões aparentes apresentadas pelos menores, nos membros inferiores, superiores, tronco e cabeça, ou até, não aparentes, se o menor apresentar qualquer dificuldade motora, durante as atividades lúdicas e recreativas.

Art. 6º Em sendo constatada a menor possibilidade de agressão sofrida pela criança ou adolescente, deverá o mesmo ser encaminhado ao atendimento psicológico ou médico, dependendo do caso concreto, para as providências perante o Conselho Tutelar e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Art. 7º Em qualquer um dos casos de constatação de lesão física ou alteração no comportamento da criança ou adolescente, os pais ou responsáveis serão comunicados, concomitante ao encaminhamento à Secretaria de Educação e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, dispondo sobre o procedimento a ser adotado por cada um dos estabelecimentos de ensino ao constatar agressão sofrida por criança ou adolescente, bem como, acerca do encaminhamento da constatação ao Conselho Tutelar e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, para as providências penais cabíveis que cada caso requer.

Art. 9º Propagandas nos estabelecimentos de ensino, em lugar de fácil visualização deverão informar sobre o serviço já existente, “Disque 100”, contra a violência praticada contra crianças e adolescentes, o que poderá ser efetuado por qualquer um que tiver conhecimento.

Art. 10 Para aperfeiçoar os objetivos desta Lei, o Poder Executivo fica autorizado a providenciar meios de assistência e proteção, a serem disponibilizados às vítimas, nos termos dos artigos 98, II, e 101, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8.069/90, com a criação de um “Centro de Acolhimento” com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de crianças e adolescentes submetidos à violência física e psicológica.

Art. 11 As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente.

Art. 12 Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

[...]

O chefe do Poder Executivo Municipal vetou integralmente o Projeto de Lei n. 4172/2021 (ID n. 21262446 - Págs. 12/14), todavia o veto foi rejeitado integralmente pelo Poder Legislativo Municipal (ID n. 21262446 - Pág. 15), o que culminou com a promulgação da lei atacada.

Foi suscitado pelo autor como parâmetro de aferição de constitucionalidade o art. 7º e art. 39, §1º, II, *d*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 7º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



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.

[...]

Analisando o dispositivo legal apontado, tem-se que haverá usurpação da competência legislativa do Executivo quando ato normativo do poder legislativo versar sobre matéria relacionada à organização, criação, estruturação e atribuição das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo.

Da leitura da lei impugnada e do dispositivo utilizado como parâmetro não vejo razões para prosperar a alegada inconstitucionalidade, já que o conteúdo impugnado visa garantir a concretização do princípio constitucional da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente insculpido no art. 227 da CF/88 como princípio-garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, sem que isso interfira no funcionamento de órgãos do Poder Executivo.

Neste sentido, confira-se a redação do art. 227 da CF/88:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

Seguindo esta trilha, o ato normativo impugnado, à vista da necessidade de se combater a violência doméstica contra crianças e adolescentes, criou no âmbito municipal, o Programa de combate à violência doméstica contra crianças e adolescentes, atribuindo ao Executivo a incumbência de promover ações voltadas para detectar a violência contra crianças e adolescentes, incluindo divulgação, promoção e efetivação do referido programa, e capacitação de profissionais.

O referido programa impõe ao Poder Executivo Municipal possibilitar a inserção de mecanismos e instrumentos pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, assim como aos professores e cuidadores de creches, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.

Em sendo constatada a menor possibilidade de agressão sofrida pela criança ou adolescente, o caso é encaminhado ao atendimento psicológico ou médico e ao Conselho Tutelar e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, com a comunicação dos pais ou responsáveis.



Além disso, o diploma legal impõe Poder Executivo Municipal a realização de propagandas nos estabelecimentos de ensino, em lugar de fácil visualização informando sobre o serviço já existente, “Disque 100”, contra a violência praticada contra crianças e adolescentes, o que poderá ser efetuado por qualquer um que tiver conhecimento.

De igual modo, a lei impugnada autoriza a o Executivo Municipal a providenciar meios de assistência e proteção, a serem disponibilizados às vítimas, como a criação de um “Centro de Acolhimento” com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de crianças e adolescentes submetidos à violência física e psicológica.

Assim, a lei em questão não estabelece quaisquer comandos em prol da criação ou extinção de secretarias e órgãos públicos municipais, nem altera as atribuições de órgãos da Administração Pública ou o regime jurídico e remuneratório dos servidores municipais. Quando muito, a norma impugnada traz a exigência de treinamento dos servidores que compõem o quadro da educação municipal, isto é, apenas desenvolve a competência já estabelecida pela Constituição Federal, Constituição Estadual e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Resolução n. L. 44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 28 de 14.09.1990, e promulgada pelo Decreto n. 99.710/1990, entre outros diplomas legais, de modo que não há que se falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Sobre este ponto, o Colendo STF, em repercussão geral (tema n. 917), entendeu 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”. (STF, ARE 878911 RG, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

No mesmo sentido: ADI 4723, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020; e, ADI, Processo nº 0801145-40.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator do Acórdão: Des. Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 10/08/2021.

Por outro lado, sabe-se que o tema tratado na Lei Ordinária Municipal n. 2.887/2021, isto é, proteção à infância e à juventude é de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, nos termos do 24, XV, CF/88.

Entretanto, segundo já decidido pelo e. STF os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local (art. 30, I, da CF/88), desde que não afrontem legislação federal ou estadual. Neste sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

**1. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual.**

2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas.

3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 1243834 RJ - RIO DE JANEIRO 0066365-75.2016.8.19.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/05/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-128 25-05-2020). Destaquei



No caso dos autos, a Lei Ordinária Municipal n. 2.887/2021 em nada afronta a legislação federal ou estadual sobre o tema, pelo contrário, está em sintonia com as disposições pertinentes do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), a saber:

Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos;

II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

**III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente;** (Incluído pela Lei nº 13.010, de 2014)

[...]

**XII - a promoção de programas educacionais** que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana, bem como de programas de fortalecimento da parentalidade positiva, da educação sem castigos físicos e de ações de prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente;

**XIII - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, dos conteúdos relativos à prevenção, à identificação e à resposta à violência doméstica e familiar.**

Parágrafo único. As famílias com crianças e adolescentes com deficiência terão prioridade de atendimento nas ações e políticas públicas de prevenção e proteção.

Art. 70-B. **As entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas da saúde e da educação, além daquelas às quais se refere o art. 71 desta Lei, entre outras, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e a comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de crimes praticados contra a criança e o adolescente.**

Parágrafo único. São igualmente responsáveis pela comunicação de que trata este artigo, as pessoas encarregadas, por razão de cargo, função, ofício, ministério, profissão ou ocupação, do cuidado, assistência ou guarda de crianças e adolescentes, punível, na forma deste Estatuto, o injustificado retardamento ou omissão, culposos ou dolosos.

(destaquei)

[...]

Logo, não há que se falar em inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa ou por violação ao princípio da separação de Poderes.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Sem custas e honorários.

É como voto.



DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Acompanho o judicioso voto do eminente relator.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

**DESEMBARGADOR JORGE LEAL**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Municipal n. 2.887 de 01 de dezembro de 2021, que “dispõe sobre a inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes, e dá outras providências”.

O Relator votou pela improcedência da ADI, entendendo que a norma impugnada visa apenas garantir a concretização do princípio constitucional da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente insculpido no art. 227, da CF/88 como princípio-garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, sem que isso interfira no funcionamento de órgãos do Poder Executivo.

**Peço vênia para divergir**, por entender que a norma impugnada invade competência do Prefeito Municipal, ao criar atribuições a Secretarias e Órgãos do Poder Executivo, em ofensa direta ao disposto no art. 39, §1º, II, *d*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

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.**

Eis o teor da norma impugnada:

*"Dispõe sobre a inserção do mecanismo e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes, e dá outras providências."*

*Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Combate à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes.*

*Art. 2º Caberá ao Poder Executivo possibilitar a inserção de mecanismo e instrumento pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.*

*Parágrafo Único. - conjunto de violência contra crianças e adolescente é denominado "Síndrome de Caffey", "Síndrome da Criança Espancada", ou ainda, "Síndrome de Silveman" que, sob qualquer nomenclatura, trata de instrumento para detecção por profissionais de diversas áreas, após contato com os menores submetidos a maus-tratos.*

***Art. 3º - Conselho Tutelar, a Secretaria da Educação, em trabalho conjunto com a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, avaliarão os elementos fornecidos pelas crianças e adolescente para a constatação de possível agressão física no ambiente familiar nas condições que forem apresentadas.***

*Art.4º A inserção de mecanismo e instrumentos pedagógicos de trabalho de que esta lei trata, consiste em fazer com que crianças e adolescentes sejam incentivados a apresentar elementos de suas convivências no ambiente doméstico.*

***Parágrafo Único. A elaboração dos trabalhos, desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência doméstica, ao integrar a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras, fará com que as crianças e os adolescentes passem a externar suas atividades e seus contatos em lares com mais facilidade e desprendimento, expondo, em cada uma delas, suas sensações com mais detalhes e introspecção.***



*Art. 5. - Em qualquer caso e, especialmente, quando se tratar de crianças de idade inferior a 4 (quatro) anos, deverão os professores e cuidadores de creches e escolas infantis atentarem para eventuais lesões aparentes apresentadas pelos menores, nos membros inferiores, superiores, tronco e cabeça, ou até, não aparentes, se o menos apresentar qualquer dificuldade motora, durante as atividades lúdicas e recreativas.*

*Art. 6º Em sendo constatada a menor possibilidade de agressão sofrida pela criança ou adolescente, deverá o mesmo ser encaminhado ao atendimento psicológico ou médico, dependendo do caso concreto, para providências perante o Conselho Tutelar e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.*

*Art. 7º Em qualquer um dos casos de constatação de lesão física ou alteração no comportamento da criança ou adolescente, os pais serão comunicados, concomitante ao encaminhamento à Secretaria de Educação e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.*

*Art. 8º - Poder Executivo regulamentará esta Lei, dispondo sobre o procedimento a ser adotado por cada um dos estabelecimentos de ensino ao contratar agressão sofrida por criança ou adolescente, bem como, acerca do encaminhamento da constatação ao Conselho Tutelar e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção Criança e ao Adolescente, para as providências penais cabíveis que cada caso requer.*

*Art. 9º Propagandas nos estabelecimentos de ensino, em lugar de fácil visualização deverão informar sobre o serviço já existente, "Disque 100", contra a violência praticada contra criança e adolescente, o que poderá ser efetuado por qualquer um que tiver conhecimento.*

*Art. 10 Para aperfeiçoar os objetivos desta lei, o Poder Executivo fica autorizada a providenciar meios de assistência e proteção, a serem disponibilizados As vítimas nos termos dos artigos 9, II, e 101, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069/90, com a criação de um "Centro de Acolhimento" com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de criança e adolescente submetidos à violência física e psicológica.*

*Art. 11 As despesas decorrentes de aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente.*

*Art. 12 Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.*



Analisando o art. 3º, art. 4º, parágrafo único e art. 10º da referida norma, entendo haver **ingerência** direta nas atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal e, conseqüentemente, nas funções dos servidores públicos.

Isso porque o **art. 3º** da norma impugnada determina um trabalho conjunto entre o Conselho Tutelar, a Secretaria da Educação e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, que deverão avaliar os elementos fornecidos pelas crianças e adolescente para a constatação de possível agressão física no ambiente familiar nas condições que forem apresentadas.

Com isso, entendo haver vício de iniciativa quando a Lei 2.887/2021 impõe obrigação à órgão estadual (DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente), além de criar obrigação não prevista em Lei, de órgão regulado por lei federal – Conselho Tutelar (regidos, majoritariamente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, já que cabe ao Município apenas realizar eleições de seus integrantes).

O **Parágrafo Único do art. 4º** traz novas atribuições aos professores, vinculados à SEDUC, determinando a **“elaboração de trabalhos e desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência domestica”**. Além disso, **cria nova rotina escolar** ao estabelecer que estas **“atividades integrem a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras”**.

Em relação ao **art. 10**, observa-se que cria nova atribuição aos servidores ligados à Secretaria de do Poder Executivo, quando prevê a possibilidade de **“a criação de um "Centro de Acolhimento" com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de criança e adolescente submetidos à violência física e psicológica.”**

Com a devida vênia aos que pensam de forma diferente, a meu ver, os dispositivos constitucionais de todas as esferas atribuem ao chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre normas que resultem na criação, estruturação e atribuição de órgãos do Poder Executivo, sendo que no presente caso a Casa Legislativa Municipal, ao promulgar a lei impugnada, criou atribuições e instituiu ônus e responsabilidades a órgãos do Poder Executivo, invadindo, assim, área de atuação exclusiva do Prefeito Municipal.



Sobre o tema, já decidiu esta Corte Estadual:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei Municipal que dispõe sobre a criação de sala de acolhimento em unidades da Secretaria Municipal de Educação que ofereçam programas de educação de jovens e adultos em turno noturno.** Vício de iniciativa. Violação à separação dos poderes. Inconstitucionalidade reconhecida.

A separação de poderes é princípio basilar do Estado democrático de direito e, na busca desse equilíbrio, a CF/88 e, por simetria, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas repartem as funções estatais entre órgão distintos, cuja observância é obrigatória e a sua violação configura vício de iniciativa.

**A norma elaborada pelo Poder Legislativo municipal que dispõe sobre a criação, estruturação e atribuições da Secretaria de Educação, que é órgão da Administração Pública, cuja competência é exclusiva do chefe do Poder Executivo, está eivada de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.** (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809579-47.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: **Des. Alexandre Miguel, Data de julgamento: 05/04/2024**)

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 À 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. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809584-69.2023.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: **Des. José Jorge R. da Luz, Data de julgamento: 08/03/2024**)

**Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei ordinária n. 2.824/2021 de Porto Velho. Capacitação de servidores públicos municipais para uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).**

Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Separação dos poderes. Procedência.

Compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de lei que disponha sobre seus servidores públicos, bem como que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “d”, da Constituição do Estado de Rondônia. Nesse sentido a ADI n. 821/STF, j. em 2/9/2015. **A Lei ordinária n. 2.824, de 24 de junho de 2021, do Município de Porto Velho, ao impor ao Município a capacitação de pelo menos vinte por cento dos servidores públicos municipais para o uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da matéria de sua competência privativa, tratando de normativa inconstitucional por vício de forma (inconstitucionalidade nomodinâmica ou propriamente dita) – violação à independência dos Poderes.** (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0805936-18.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: **Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de julgamento: 28/04/2023**)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O PROGRAMA MAIS CRECHE.**



ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA. CONFIGURAÇÃO. É reservada à iniciativa do Poder Executivo a regulamentação sobre os serviços relacionados às creches e às atribuições da Secretaria Municipal de Educação no âmbito municipal, sob pena de ofensa aos princípios da independência e harmonia dos poderes. (DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0805940-55.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: **Des. Valdeci Castellar Citon**, Data de julgamento: 16/03/2023)

Pelo exposto, com a devida vênia ao Relator e aos que o acompanharem, voto para **para** **ilgar procedente a presente ADI** e declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.887./2021, com efeito *ex tunc*.

É como voto.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

#### DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Como já descrito pelo relator, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando a declaração de vício constitucional da Lei Municipal n. 2.887./2021, a qual contém as seguintes disposições:

*"Dispõe sobre a inserção do mecanismo e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes, e dá outras providências."*

*Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Combate à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes.*

*Art. 2º Caberá ao Poder Executivo possibilitar a inserção de mecanismo e instrumento pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.*



*Parágrafo Único. - conjunto de violência contra crianças e adolescente é denominado "Síndrome de Caffey", "Síndrome da Criança Espancada", ou ainda, "Síndrome de Silveman" que, sob qualquer nomenclatura, trata de instrumento para detecção por profissionais de diversas áreas, após contato com os menores submetidos a maus-tratos.*

***Art. 3º - Conselho Tutelar, a Secretaria da Educação, em trabalho conjunto com a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, avaliarão os elementos fornecidos pelas crianças e adolescente para a constatação de possível agressão física no ambiente familiar nas condições que forem apresentadas.***

*Art.4º A inserção de mecanismo e instrumentos pedagógicos de trabalho de que esta lei trata, consiste em fazer com que crianças e adolescentes sejam incentivados a apresentar elementos de suas convivências no ambiente doméstico.*

*Parágrafo Único. A elaboração dos trabalhos, desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência doméstica, ao integrar a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras, fará com que as crianças e os adolescentes passem a externar suas atividades e seus contatos em lares com mais facilidade e desprendimento, expondo, em cada uma delas, suas sensações com mais detalhes e introspecção.*

*Art. 5. - Em qualquer caso e, especialmente, quando se tratar de crianças de idade inferior a 4 (quatro) anos, deverão os professores e cuidadores de creches e escolas infantis atentarem para eventuais lesões aparentes apresentadas pelos menores, nos membros inferiores, superiores, tronco e cabeça, ou até, não aparentes, se o menos apresentar qualquer dificuldade motora, durante as atividades lúdicas e recreativas.*

*Art. 6º Em sendo constatada a menor possibilidade de agressão sofrida pela criança ou adolescente, deverá o mesmo ser encaminhado ao atendimento psicológico ou médico, dependendo do caso concreto, para providências perante o Conselho Tutelar e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.*



*Art. 7º Em qualquer um dos casos de constatação de lesão física ou alteração no comportamento da criança ou adolescente, os pais serão comunicados, concomitante ao encaminhamento à Secretaria de Educação e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.*

*Art. 8º - Poder Executivo regulamentará esta Lei, dispondo sobre o procedimento a ser adotado por cada um dos estabelecimentos de ensino ao contratar agressão sofrida por criança ou adolescente, bem como, acerca do encaminhamento da constatação ao Conselho Tutelar e a DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção Criança e ao Adolescente, para as providências penais cabíveis que cada caso requer.*

*Art. 9º Propagandas nos estabelecimentos de ensino, em lugar de fácil visualização deverão informar sobre o serviço já existente, "Disque 100", contra a violência praticada contra criança e adolescente, o que poderá ser efetuado por qualquer um que tiver conhecimento.*

*Art. 10 Para aperfeiçoar os objetivos desta lei, o Poder Executivo fica autorizada a providenciar meios de assistência e proteção, a serem disponibilizados às vítimas nos termos dos artigos 9, II, e 101, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei nº 8.069/90, com a criação de um "Centro de Acolhimento" com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de criança e adolescente submetidos à violência física e psicológica.*

*Art. 11 As despesas decorrentes de aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente.*

*Art. 12 Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.*

Analisando o corpo da referida norma, *ictu oculi*, vejo inconstitucionalidade material consistente em Postulado do Federalismo brasileiro (Pacto Federativo), a medida em que agride o regime de competências legislativas.

Com efeito, como se extrai da citada norma, a mesma impõe obrigação a órgão estadual *DEPCA - Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente*, bem como cria obrigação não prevista em Lei, de órgão regulado por lei federal – Conselho Tutelar (regidos, majoritariamente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, já que cabe ao Município apenas realizar eleições de seus integrantes).





Aqui, invade-se competências legislativas estaduais e federais, levando à inconstitucionalidade da norma.

Sobre o tema, cito a lição do profº **Manuel Gonçalves Ferreira Filho**.

*A Constituição Federal de 1988 traz, logo em seu primeiro artigo, que a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, existindo, portanto três ordens: a ordem central (a União), a ordem regional (os Estados) e a ordem local (Municípios). O 1º da Constituição diz que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”, e ainda traz em seu texto que os Territórios Federais integram a União.*

*Além de a Constituição organizar a União, prevê a auto-organização dos Estados, Municípios e Distrito Federal, conferindo-lhes ainda competências e rendas. Cabe ressaltar que os Municípios apesar de ganharem o poder de auto-organização, ficam subordinados tanto aos princípios da Constituição Federal como aos da Constituição Federal do Estado de que faz parte e que o Distrito Federal fica restrito à organização administrativa.*

*Quanto à repartição de competências, existem competências exclusivas da União, descritas no art. 22 da Constituição, dos Municípios, elencada no artigo 30 e tratando de assunto de interesse local, dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se de uma competência do Estado tudo aquilo que não coube a União e aos Municípios, enquanto as do Distrito Federal englobam tanto as conferidas aos Estados como também aos Municípios. Somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. O poder constituído a União não pode invadir a esfera de competência dos Estados, por exemplo. Essa técnica é chamada repartição horizontal, pois separa competências como se separasse setores no horizonte governamental.*

*Existem ainda as competências concorrentes entre os Estados, o Distrito Federal e a União. Neste caso, a União só deve estabelecer as normas gerais em relação à matéria cabendo aos Estados e os Distritos Federais apenas complementarem as normas e adaptarem às suas necessidades. Entretanto, se a União não editar nenhuma norma geral sobre o assunto, ou seja, se existir uma lacuna, podem os Estados e o Distrito Federal editarem sua própria norma geral que permanecerá vigorando até que a União promulgue a respeito. Essa*



*técnica de repartição chama-se vertical, pois separar em níveis o poder de dispor sobre determinada matéria.*

*Vale destacar que não cabe competência concorrente aos Municípios, tendo apenas uma competência complementar a legislação federal e estadual no que for de seu interesse.*

*Tratando-se da repartição de competência administrativa, aquele que tiver competência para legislar sobre uma matéria, também possui competência para exercer a função administrativa a respeito. Há ainda um plano administrativo que cabe a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observarem o cumprimento das leis, não importando a sua origem.*

*A divisão de rendas é um assunto bastante importante e delicado, uma vez que essa partilha pode reduzir a autonomia dos entes da Federação, fazendo com que fiquem subordinados aos auxílios da União. A divisão de rendas concerne à repartição de competência tributária e para se evitar prejuízos, “a Constituição reparte essa matéria atribuindo a criação, o lançamento e a cobrança dos tributos a elas referentes, com exclusividade, ou à União, ou aos Estados, ou aos Municípios e ao Distrito Federal” (página 89). O sistema tributário atual compreende impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios. A arrecadação de qualquer que seja o tributo deve ser regulado pelas normas gerais de direito financeiro que cabe à União promulgar, ficando limitadas pela Constituição e reguladas por legislação federal complementar. As limitações constitucionais ao poder de tributar são divididas em duas: gerais e particulares. As limitações gerais são impostas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e estão elencadas no artigo 150 da Constituição. Já as particulares aparecem no artigo 151 e dizem respeito somente a um destes. É válido observar que a União pode instituir impostos extraordinários em caso de guerras ou de sua iminência, segundo o artigo 154, I.*

*Esse sistema de repartição de competência em círculos exclusivos tem a vantagem e o objetivo de manter a autonomia dos Estados e Municípios.*

*Como dito anteriormente, além dos Estados-Membros, os Municípios, o Distrito Federal, fazem parte da União os Territórios. São tidos como Estados em embrião no plano político, porém no plano jurídico são meras divisões administrativas da União, não possuindo autonomia política, uma vez que quem os rege é um governador nomeado pelo próprio Presidente da República, mediante prévia aprovação do Senado. Os Territórios não possuem órgão legislativo, sendo o Congresso Nacional que vota os projetos de lei, e também não existe autonomia administrativa. Compete à União arrecadar os tributos e exercer as competências que seriam estaduais em relação aos territórios. É importante observar que, atualmente, não existe qualquer Território no Brasil.*



*Em relação ao Distrito Federal, vale destacar que recebeu as competências legislativas deferidas aos Estados e aos Municípios e dispõe de competência legislativa concorrente com a União nas hipóteses previstas no artigo 24.*

*Observamos, portanto, que existem diversas semelhanças, como por exemplo, a autonomia, mas também muitas diferenças em relação aos entes federados, estando todas as questões presentes na nossa Constituição Federal para regulamentar e garantir os direitos de todo o país e o povo brasileiro. (autor citado in Curso de Direito Constitucional, 37ª edição, 2011, Editora Saraiva).*

A propósito cito:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 23.797/2021 DE MINAS GERAIS. ENERGIA ELÉTRICA. ISENÇÃO DE TARIFA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. CONTRATO DE CONCESSÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO.

**1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.**

**2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).**

**3. Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de energia elétrica não se compatibiliza com o modelo de repartição de competência previsto na Constituição Federal para a matéria. Precedentes.**

**4. Lei estadual que atribui ao Poder Executivo estadual a faculdade de isentar o pagamento de tarifas de energia elétrica incorre em violação ao art. 22, inciso IV, ao art. 21, inciso XII, alínea ‘b’ e ao art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal.**



5. Risco de se fazer impositiva a prestação gratuita de energia elétrica, apta a ensejar desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão. Interferência indevida do Estado-Membro na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente federal e a empresa concessionária.

Precedentes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF – TRIBUNAL PLENO - ADI 7337, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 27-03-2023,

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-04-2023 PUBLIC 04-04-2023)

Não bastasse isso, a referida norma invade competência Chefe do Executivo, especialmente, quando reproduz obrigação com efeito financeiro à Administração Pública Municipal.

Com efeito, o vício se deu na fase inicial do projeto de lei, em completo desrespeito ao art. 65, III, da Constituição do Estado de Rondônia, que estabelece a competência privativa do Governador do Estado em dar início ao processo legislativo na forma e nos casos previstos na Constituição, e, simetricamente, aos Prefeitos (Chefes do Executivo Municipal).

Referidos casos estão previstos no art. 39 da Carta Estadual, dentre os quais o do parágrafo 1º, inciso II, alínea *d*, que também adota o princípio da iniciativa reservada do Governado do Estado para a deflagrar leis que criam atribuições a Secretarias e Órgãos do Executivo, *in verbis*:

*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.*



Referida norma reproduz a regra constante do texto da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, “e”), estando também reafirmada no art. 65, XVIII, da Carta Estadual, que fixa a competência privativa do Governador para exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º, da Constituição do Estado, e conseqüentemente, por simetria, aos Chefes dos Executivos Municipais Rondonienses.

Já o art. 40, I, da Carta Estadual, seguindo o disposto no art. 63 da Constituição da República, estabeleceu que:

*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;*

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho, em seu art. 65, § 1º, IV, prescreve:

*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;*

Finalmente, o art. 68 da Lei Orgânica Municipal, que, pela simetria das normas, reproduz os preceitos do art. 63 da Carta Magna e do art. 40 da Constituição do Estado, já referidos, estabelece:

*Art. 68 - Não será permitido aumento de despesa prevista em projetos:*

*I - de iniciativa popular e nos de iniciativa exclusiva do Prefeito, ressalvados, neste caso, o projeto de Lei Orçamentária;*

Infere-se, assim, que os dispositivos constitucionais de todas as esferas atribuem ao chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre normas que resultem na criação, estruturação e atribuição de órgãos do Poder Executivo, não se tendo, no caso, dificuldade



para concluir que a Casa Legislativa Municipal, ao promulgar a lei ora censurada, criou atribuições e instituiu ônus e responsabilidades a órgãos do Poder Executivo, invadindo, assim, área de atuação exclusiva do Prefeito Municipal.

O profº. Constitucionalista **Guilherme Pena** ensina:

*A inconstitucionalidade formal é individualizada pelo vício no procedimento (inconstitucionalidade formal propriamente dita) ou órgão competente (inconstitucionalidade orgânica) da norma infraconstitucional sujeita ao controle de constitucionalidade, uma vez que aquela foi produzida por procedimento ou órgão diverso do prescrito na norma constitucional na qual deveria ter encontrado o seu fundamento de validade. Destarte, constitui exemplo de inconstitucionalidade formal a inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa reservada, na qual um projeto de lei, malgrado a iniciativa reservada ao Presidente da República, tenha sido usurpada por outrem, recebe a sanção presidencial, verbi gratia: ‘ a sanção do projeto de lei não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a vontade do Chefe do Poder Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito oriundo do descumprimento da Constituição da República ou Estadual. ’*

(autor citado in Direito Constitucional - Teoria da Constituição, editora *Lumen Juris*, 2003, págs. 152/153).

O Col. STF, assim se manifesta:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPRESCINDIBILIDADE DE REINTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280/STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

**I – Esta Corte possui entendimento firmado no sentido de que há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, pois, nestes casos, cuida-se de matéria da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

II - Para chegar-se à conclusão contrária à adotada pelo Tribunal de origem, necessário seria a análise de normas infraconstitucionais locais, o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280/STF.

III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa.



(STF – RE 1149013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 15/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-127 DIVULG 21-05-2020 PUBLIC 22-05-2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012.

**1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF - ARE 826.671-AgR/RJ, Rel. Min. Rosa Weber).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Defensoria Pública. Remuneração. Piso remuneratório não inferior a sete (7) vezes o menor vencimento da tabela do Poder Executivo. Vinculação remuneratória constitucionalmente vedada. Norma legal resultante de emenda parlamentar. Alegação de inconstitucionalidade formal (CF, art. 63, I) e material (CF, art. 37, XIII). Plausibilidade jurídica. Periculum in mora caracterizado. Medida cautelar deferida. Processo legislativo e Estado-Membro.

I - A atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, a limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as



proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado.

II - a sanção a projeto de lei que vincule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente do STF.

(TRIBUNAL PLENO - ADI 1.070-MC/MS, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, em 23/11/1994).

É de fácil cognição a inconstitucionalidade formal e material, de tal ponto que a norma em questão seja, efetivamente, em sua integralidade, inconstitucional.

Dispositivo

**Pelo exposto, com a devida vênia, dirijo do eminente relator para julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade e declarar inconstitucional de toda Lei Municipal n. 2.887./2021, com efeito *ex tunc*.**

É como voto.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Vou acompanhar a divergência julgando procedente a ação.

JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA

Com a vênia da divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Com a devida vênia da relatoria, vou ficar com a divergência.

JUIZ DALMO ANTÔNIO DE CASTRO BEZERRA

Acompanho o relator.





DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Acompanho a divergência inaugurada pelo Des. Jorge Leal.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Pedindo vênua a divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Acompanho o voto do relator na íntegra.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Com a vênua da divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanho o voto do relator.

#### **DECLARAÇÃO DE VOTO**

**DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES**

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto

Velho, objetivando declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinário Municipal n.



2887/2021 que “dispõe sobre a inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes e dá outras providências”.

Em suas razões, alega que a norma impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal, já que cria atribuições ao Prefeito do Município, violando regra da separação de poderes, pois trata de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Requereu a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com efeitos ex tunc.

Pois bem.

Cinge-se a controvérsia quanto à (in)constitucionalidade da Lei Ordinária Municipal n. 2887/2021, que **“Dispõe sobre a inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes e dá outras providências”**, nas condições que especifica.

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal de Combate à Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes.

Art. 2º **Caberá ao Poder Executivo possibilitar a inserção de mecanismos e instrumentos pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.** Parágrafo único. O conjunto de violência contra crianças e adolescentes é denominado “Síndrome de Caffey”, “Síndrome da Criança Espancada”, ou ainda, “Síndrome de Silverman” que, sob qualquer nomenclatura, trata de instrumento para detecção por profissionais de diversas áreas, após contato com os menores submetidos a maus-tratos.

Art. 3º **O Conselho Tutelar, a Secretaria da Educação, em trabalho conjunto com a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, avaliarão os elementos fornecidos pelas crianças e adolescentes para a constatação de possível agressão física no ambiente familiar nas condições que forem apresentadas.**

Art. 4º A inserção de mecanismo e instrumentos pedagógicos de trabalho de que esta lei trata, consiste em fazer com que crianças e adolescentes sejam incentivados a apresentar elementos de suas convivências nos ambientes domésticos.

Parágrafo único. **A elaboração dos trabalhos, desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência doméstica, ao integrar a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras, fará com que as crianças e os adolescentes**



passem a externar suas atividades e seus contatos em seus lares com mais facilidade e desprendimento, expondo, em cada uma delas, suas sensações com mais detalhes e introspecção.

Art. 5º Em qualquer caso e, especialmente, quando se tratar de crianças de idade inferior a 4 (quatro) anos, deverão os professores e cuidadores de creches e escolas infantis atentarem para eventuais lesões aparentes apresentadas pelos menores, nos membros inferiores, superiores, tronco e cabeça, ou até, não aparentes, se o menor apresentar qualquer dificuldade motora, durante as atividades lúdicas e recreativas.

Art. 6º Em sendo constatada a menor possibilidade de agressão sofrida pela criança ou adolescente, deverá o mesmo ser encaminhado ao atendimento psicológico ou médico, dependendo do caso concreto, para as providências perante o Conselho Tutelar e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Art. 7º Em qualquer um dos casos de constatação de lesão física ou alteração no comportamento da criança ou adolescente, os pais ou responsáveis serão comunicados, concomitante ao encaminhamento à Secretaria de Educação e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente.

Art. 8º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, dispondo sobre o procedimento a ser adotado por cada um dos estabelecimentos de ensino ao constatar agressão sofrida por criança ou adolescente, bem como, acerca do encaminhamento da constatação ao Conselho Tutelar e a DEPCA – Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente, para as providências penais cabíveis que cada caso requer.

Art. 9º Propagandas nos estabelecimentos de ensino, em lugar de fácil visualização deverão informar sobre o serviço já existente, “Disque 100”, contra a violência praticada contra crianças e adolescentes, o que poderá ser efetuado por qualquer um que tiver conhecimento.

Art. 10º Para aperfeiçoar os objetivos desta Lei, o Poder Executivo fica autorizado a providenciar meios de assistência e proteção, a serem disponibilizados às vítimas, nos termos dos artigos 98, II, e 101, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei no 8.069/90, com a criação de um “Centro de Acolhimento” com instalações apropriadas destinadas ao abrigo de crianças e adolescentes submetidos à violência física e psicológica.

Art. 11º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento vigente.

Art. 12º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

[...]

Pela análise da referida lei, percebe-se que a mesma cria um conteúdo programático as escolas, ao instituir a elaboração de trabalhos, desenhos feitos pelas crianças e a redação pelos adolescentes, dentre outros métodos a serem adotados para constatação de casos de violência doméstica, que deverão integrar a rotina do primeiro horário das aulas de segundas e de sextas-feiras.



Além do mais, cria atribuições ao Poder Executivo, ao determinar que cabe a este possibilitar a inserção de mecanismos e instrumentos pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes.

O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública .

A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.

A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar. Sobre o tema colaciono os seguintes julgados do supremo tribunal federal:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.295/2004 do Estado do Rio de Janeiro, a qual autoriza os diretores de escolas públicas estaduais a ceder espaço para a realização de encontros de casais, jovens e adolescentes de todos os grupos religiosos e dá outras providências. **Lei que versa a respeito das atribuições, organização e funcionamento das instituições de ensino públicas estaduais. Competência do chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal.** Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental não provido". (ARE 1075428 AgR / RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 28/5/2018).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEIS Nº 6.702, DE 05 DE JUNHO DE 2012, 7.304, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES, QUE INTRODUIRAM DISCIPLINAS NA GRADE EXTRACURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (EDUCAÇÃO SOBRE O USO DE DROGAS, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA), INTERFERINDO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO . ATOS TÍPICOS DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO . VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES .AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II E XIX, LETRA A, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL .INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. AÇÃO PROCEDENTE (STF -ARE 2072130-27.2018.8.26.0000 SP - SÃO PAULO 2072130-27.2018.8.26.0000, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 01/02/2019, DJe-021 05/02/2019)**



A norma em referência teve origem em proposta de lei do Poder Legislativo Municipal. Em que pese ter sido vetada pelo Prefeito, o veto foi derrubado, decorrendo daí a propositura desta medida especial de controle concentrado de constitucionalidade. Da sua leitura observa-se estar dispondo sobre atos administrativos.

Art. 65: Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VII: dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração do Estado na forma da lei.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho:

Art. 87 - Compete privativamente ao Prefeito:

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

Vê-se assim, que a norma impugnada viola também o artigo 2º da Constituição Federal, e o artigo 7º da Constituição do Estado de Rondônia, que preveem o princípio da separação dos poderes:

“Art. 2º CF: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 7º CE: 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.”

Fere, ainda, o princípio constitucional da reserva de administração que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

De todo o exposto, inevitável a conclusão pela inconstitucionalidade apontada na inicial face a caracterizada invasão de competência do poder legislativo em seara constitucional atribuída ao poder executivo municipal.



Diante do exposto, com todas as vênias ao e. relator e aqueles que com ele comungam voto para JULGAR PROCEDENTE, a presente ADI, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal n. 2887/2021.

É como voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Peço vênias ao relator, voto com a divergência.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Peço vênias a quem votou de forma contrária, acompanho a divergência.

## EMENTA

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Ordinária n. 2.887/2021 do Município de Porto Velho. Inserção de mecanismos e instrumentos no ambiente escolar e em creches, para detecção de violência doméstica contra crianças e adolescentes. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Inexistência. Efetividade de direito fundamental. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

1. A 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.

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 fundamental previsto no art. 227 da CF/88 (princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente).

3. A Lei Ordinária n. 2.887/2021 do Município de Porto Velho, ao instituir a criação de mecanismos e instrumentos pedagógicos de trabalho aos professores, pedagogos, psicólogos e diretores de estabelecimentos escolares, públicos e privados, assim como aos professores e cuidadores de creches, para a detecção de violência doméstica praticada contra crianças e adolescentes, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais.



4. Os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local (art. 30, I, da CF/88), desde que não afrontem legislação federal ou estadual (art. 24, XV, CF/88).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **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 IMPROCEDENTE, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA. VENCIDOS OS DESEMBARGADORES JORGE LEAL, GLODNER LUIZ PAULETTO, FRANCISCO BORGES, ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, SANSÃO SALDANHA, HIRAM SOUZA MARQUES, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ E JOSÉ ANTONIO ROBLES.

Porto Velho, 06 de Maio de 2024

Relator Des. OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

RELATOR

