



Número: **0810800-65.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. José Antonio Robles**

Última distribuição : **04/01/2024**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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
25415 597	30/10/2024 19:38	<u>Acórdão</u>	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. José Antonio Robles

Processo: 0810800-65.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. JOSE ANTONIO ROBLES

Data distribuição: 04/01/2024 09:01:37

Data julgamento: 21/10/2024

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, ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, a qual *“dispõe sobre instituir o SETEMBRO VERDE como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades do município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho e dá outras providências”*.

Sustenta o requerente que a casa legislativa municipal imiscuiu-se na seara legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo ao disciplinar atos de gestão e organização da mencionada política pública (incentivo à doação de órgãos e tecidos), tendo, inclusive, estabelecido atribuições a setores do Poder Executivo, incorrendo, assim, em inconstitucionalidade por vício de iniciativa, decorrente de vulneração ao artigo 39, §1º, II, “d”, VII, da Constituição do Estado de Rondônia, e aos artigos 61, §1º, II, “b”, e 84, VI, da Constituição Federal, razão pela qual pleiteia seja declarada a inconstitucionalidade da referida norma, com efeitos *ex tunc* (id. 21602388).



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 1

Instado, o Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho prestou suas informações, aduzindo, em suma, inexistir o alegado vício de constitucionalidade, requerendo seja julgada improcedente a presente ação (id. 22708841).

Com vista dos autos, a dnota Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Dr. Eriberto Gomes Barroso, opina pela procedência desta ação direta (id. 23332954).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Preliminarmente, anoto que o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade encontra cabimento nos artigos 87 e 88 da Constituição Estadual, sendo este egrégio Tribunal Pleno competente para seu julgamento.

No mais, verifico ter sido ajuizada a ação por parte legítima, estando presentes o interesse de agir e a capacidade processual, nos termos do artigo 88, IV, da Constituição Estadual.

Assim, perfeitos os requisitos processuais necessários ao seu recebimento e devidamente instruído o feito, passo a conhecer de seu mérito.

Discute-se a constitucionalidade formal (vício de iniciativa) da Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, a qual, nos termos da peça inicial, estaria a contrapor os ditames do artigo 39, §1º, II, “d”, e do artigo 65, VII, da



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 2

Constituição do Estado de Rondônia, imiscuindo-se na esfera legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Oportunamente, trago à transcrição ditos dispositivos constitucionais, assim como o inteiro teor da legislação impugnada, para o devido cotejo (nossos destaques):

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL:

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:

[...]

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

[...]

LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL n. 2.995/2022:

Dispõe sobre instituir o "SETEMBRO VERDE" como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades no município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho.

Art. 1º. Fica instituído no âmbito do município de Porto Velho/RO o “Setembro Verde”, sendo setembro o mês de conscientização e orientação sobre a doação de órgãos e tecidos.

Parágrafo único. Em conformidade com a Lei Federal nº 11.584, de 28 de setembro de 2007, o Dia Nacional de Doação de Órgãos e Tecidos é comemorado na data de 27 de setembro de todo ano, passando essa data a fazer parte do Calendário Oficial de Eventos e Atividades do Município e instituída como o Dia Municipal de Doação de Órgãos e Tecidos.

Art. 2º. Fica autorizado o Poder Público, a sociedade civil organizada e grupos organizados de pessoas a realizar eventos e atividades, a exemplo de campanhas, debates, seminários, aulas, palestras, divulgação em meios de comunicação do município, distribuição de panfletos, cartilhas, cartazes com ações educativas, entre outras atividades que contribuam para o incentivo e conscientização sobre a doação de órgãos e tecidos.

Art. 3º. Fica instituída, em âmbito municipal, a Carteira de Identificação da Pessoa Doadora de Órgãos e Tecidos, destinada a conferir identificação à pessoa doadora, no âmbito do município de Porto Velho.

Parágrafo único. **A Carteira de Identificação da Pessoa Doadora será expedida gratuitamente**, mediante apresentação de Carteira de Identidade e/ou Carteira Nacional de Habilitação, onde há observação sobre doação e das seguintes informações:



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 3

I – nome completo, filiação, local e data de nascimento, número da carteira de identidade civil, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), tipo sanguíneo, endereço residencial completo, número de telefone e e-mail do identificado;

II – fotografia no formato 3cm x 4cm e assinatura ou impressão digital do identificado.

Art. 4º. Verificada a regularidade da documentação recebida, o competente Órgão Municipal responsável pela expedição da Carteira de Identificação da Pessoa Doadora determinará sua emissão no prazo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. A responsabilidade e controle pela expedição da Carteira de Identificação da Pessoa Doadora será da Secretaria Municipal de Assistência Social e Família – SEMASF, através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Art. 5º. A Carteira de Identificação da Pessoa Doadora de Órgãos e Tecidos será emitida somente a residentes do município de Porto Velho.

Art. 6º. O atendimento preferencial previsto nesta Lei terá o mesmo tratamento daquele concedido às pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e pessoas com obesidade, nos termos da Lei Federal nº 10.048, de 08 de novembro de 2000. Além destes direitos, a pessoa doadora será beneficiária de:

I – pronto atendimento e prioridade no atendimento pessoal e no acesso aos serviços públicos e privados para o trato de assuntos de seu interesse, inclusive quando representado por seu responsável legal; e

II – gratuidade no transporte municipal de passageiros.

Art. 7º. Será permitido à Pessoa Doadora de Órgãos e Tecidos estacionar em todas as áreas de estacionamento aberto ao público, de uso público ou privado, de uso coletivo e em vias públicas, nas vagas já destinadas aos portadores de deficiência, desde que devidamente identificados, conforme dispõe o caput do artigo 47 da Lei nº 13.146/15.

Parágrafo único. A fiscalização deverá ser feita através dos órgãos de trânsito competentes.

Art. 8º. Fica determinado o direito à isenção de taxa de inscrição em concurso público municipal no âmbito de Porto Velho, para pessoa devidamente registrada como doador de órgãos e tecidos.

Parágrafo único. Lei específica deverá regulamentar os regramentos para concessão da isenção.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vê-se pelo autoexplicativo teor dos diplomas acima transcritos serem de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham acerca da organização e funcionamento da Administração do Estado, bem como sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias e demais órgãos do Poder Executivo.

Por simetria vertical, tal prerrogativa é reproduzida pela Lei Orgânica do Município de Porto Velho, em seus artigos 65, §1º, IV, e 87, III e IV, senão vejamos, *ad litteram*.

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:



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 4

[...]
§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;
[...].”

No caso sob análise, a legislação impugnada impõe à Secretaria Municipal de Assistência Social, por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a atribuição de expedir, no prazo máximo de 30 (trinta) dias (a contar do regular requerimento feito pela pessoa interessada), a Carteira de Identificação da Pessoa Doadora de Órgãos e Tecidos, o que acarretará a referido órgão, consectariamente, as obrigações de realizar o cadastramento, arquivamento e controle dos dados concernentes às pessoas doadoras de órgãos neste município de Porto Velho, serviço este a ser prestado de forma gratuita (art. 3º, caput e parágrafo único e art. 4º, parágrafo único).

Além da gratuidade para emissão da referida carteira de identificação, o diploma em comento concedeu ainda gratuidade aos doadores de órgãos no âmbito do transporte municipal de passageiros, isenção de taxa de inscrição em concursos públicos municipais e, ainda, prioridade de acesso e atendimento nos serviços públicos e privados.

Indene de dúvida, portanto, que, embora louvável o intento do Poder Legislativo de fomentar a doação de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho, tal iniciativa deveria ter partido do Poder Executivo, por comportar imposição de atribuições às suas secretarias e órgãos, interferindo em seu funcionamento e na administração orçamentária, notadamente diante da determinação de prioridade de atendimento nos serviços públicos e privados e da ausência de qualquer estudo de impacto durante o desenvolvimento do projeto da lei ou de disposição legislativa concernente à contrapartida financeira.

No presente caso, observa-se ser necessário o prévio estudo concernente ao impacto financeiro decorrente da implantação da referida política de incentivo, ante o potencial



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 5

aumento de demanda para a estrutura física e de pessoal da mencionada secretaria do Poder Executivo sem qualquer previsão de contrapartida.

Isso porque, como já mencionado alhures, a lei objurgada estabelece isenção de custos para expedição da Carteira de Identificação da Pessoa Doadora de Órgãos e Tecidos, além da gratuidade para utilização do serviço de transporte público municipal, fato este que, inclusive, viola o equilíbrio econômico-financeiro das concessões das linhas de transporte público municipal, imiscuindo-se em seara concernente ao Poder Executivo, conforme entendimento exarado por este egrégio Tribunal Pleno em situações similares, senão vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Serviço Público de Transporte Urbano. Gratuidade do transporte de pessoas em tratamento de saúde (câncer). Ausência de Iniciativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade Formal por Via Reflexa. Inovação contrato regulado pelo Direito Civil. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Princípio Da Simetria. Ação procedente.

1. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal por via reflexa de Lei Municipal que regulamenta gratuidade do serviço de transporte público coletivo à determinadas pessoas em tratamento de saúde (câncer), cuja iniciativa tenha sido do próprio Legislativo, porquanto, por obediência à própria Constituição Republicana - princípio da simetria constitucional - a iniciativa para deflagrar o processo legislativo de normas sobre esta matéria é do Chefe do Executivo.

2. Legislação que viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público municipal padece de inconstitucionalidade material.

3. A concessão de serviços público se dá por meio de contrato firmado entre o Poder concedente e o permissionário do serviço público, contrato este baseado nas normas gerais de Direito Civil, a qual compete à União legislar, não cabendo ao Legislativo Municipal inovar em suas cláusulas, sob pena de caracterizar vício material de inconstitucionalidade.

4. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma vindicada.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809952-15.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de julgamento: 13/06/2023

Desse modo, além da vulneração dos dispositivos constitucionais elencados na peça exordial, a inconstitucionalidade formal do diploma ora em análise decorre, também, de ofensa ao teor do artigo 113 do ADCT (norma de reprodução obrigatória) e do artigo 134, *caput*, da Constituição Estadual, os quais impõem a realização do estudo de impacto financeiro e orçamentário nos casos em que a atividade legislativa acarrete a criação ou o aumento de despesas públicas, conforme se extrai de seus respectivos teores, *ad litteram* (grifo nosso):



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Num. 25415597 - Pág. 6

Número do documento: 24103019382657900000025239945

ADCT

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

Constituição Estadual

Art. 134. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, obedecendo aos dispositivos estatuídos nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal.

É de concluir, portanto, padecer de inconstitucionalidade formal o diploma em comento, por vício de iniciativa, tendo o Poder Legislativo municipal arvorado-se em seara legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, tanto por impor novas atribuições a órgãos do Poder Executivo, como também por interferir na administração estatal, criando despesas sem previsão ou estudo de impacto financeiro e, ainda, ingerindo-se no equilíbrio econômico-financeiro que deve reger as concessões das linhas de transporte público municipal. Nesse mesmo caminhar, vejamos a jurisprudência deste egrégio TJRO:

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Complementar n.º 713/2018 de Porto Velho. Fundo municipal de apoio à pessoa com deficiência. Gerência. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Separação dos poderes. Procedência.

Compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de leis sobre a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos arts. 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.º 821/STF, j. em 2/9/2015.

A Lei Complementar n.º 713, de 22 de março de 2018, do Município de Porto Velho, ao colocar a gerência do fundo municipal de apoio à pessoa com deficiência para a Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família, antes de gerência do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 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 0805812-06.2020.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Roosevelt Queiroz Costa, Data de julgamento: 06/12/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Serviço Público de Transporte Urbano. Gratuidade do transporte de pessoas em tratamento de saúde (câncer). Ausência de Iniciativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade Formal por Via Reflexa. Inovação contrato regulado pelo Direito Civil. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Princípio Da Simetria. Ação procedente.

1. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal por via reflexa de Lei Municipal que regulamenta gratuidade do serviço de transporte público coletivo à determinadas pessoas em tratamento de saúde (câncer), cuja iniciativa tenha sido do próprio Legislativo, porquanto, por obediência à própria Constituição Republicana - princípio da simetria constitucional - a



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 7

iniciativa para deflagrar o processo legislativo de normas sobre esta matéria é do Chefe do Executivo.

2. Legislação que viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público municipal padece de inconstitucionalidade material.

3. A concessão de serviços público se dá por meio de contrato firmado entre o Poder concedente e o permissionário do serviço público, contrato este baseado nas normas gerais de Direito Civil, a qual compete à União legislar, não cabendo ao Legislativo Municipal inovar em suas cláusulas, sob pena de caracterizar vício material de inconstitucionalidade.

4. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma vindicada.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809952-15.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de julgamento: 13/06/2023

Ação Direta de Inconstitucionalidade. LC 4.598/2019. Traslado gratuito. Lei 9.868/99. Inconstitucionalidade formal e material. Atividade administrativa. Geração de despesas. Intromissão na competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofensa à separação dos Poderes. Norma de reprodução obrigatória. Efeito ex tunc.

1. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa do Parlamento que institui traslado gratuito de cadáveres, pois invade competência legislativa de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como por impor obrigações e aumentar despesas na seara do Poder Executivo, com ofensa direta e frontal ao art. 39, § 1º, II, d e 65, III, VII e XVIII e 136 da Constituição de Rondônia, norma de reprodução obrigatória espelhada no art. 61, § 1º, II, b, art. 84, VI, a e 167 da CF. 2. Ação direta de inconstitucionalidade Procedente com efeitos ex tunc.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0803636-83.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Gilberto Barbosa, Data de julgamento: 18/11/2022)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DO ICMS. CONTRIBUINTE DE FATO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL. AUSÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. VIOLAÇÃO AO ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. O Art. 113 do ADCT da Constituição Federal é norma de repetição e obediência obrigatória pelos Estados, servindo como parâmetro de controle de constitucionalidade perante os Tribunais de Justiça Estaduais. Precedentes do STF.

2. Ainda que seja possível a ampliação do escopo de imunidades que beneficia as igrejas e tempos de qualquer culto, a concessão da benesse exige prévia avaliação do impacto econômico e financeiro, de forma a compatibilizar a execução da LOA e LDO.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0805523-05.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Valdeci Castellar Citon, Data de julgamento: 10/03/2023)



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 8

Diante de todo o acima exposto, por concluir pela existência de inconstitucionalidade formal na legislação ora analisada, voto pela procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Acompanho o voto do relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

O Prefeito do Município de Porto Velho/RO propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022.

Alega o autor que ocorreu inobservância aos artigos 39, §1º, II, “d”, VII, da Constituição do Estado de Rondônia e aos artigos 61, §1º, II, “b” e 84, VI, da Constituição Federal.

De sua vez, o relator votou julgando procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade Lei referida. Resumidamente disse sua excelência – Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária do município de Porto Velho n. 2.995/2022 – Setembro Verde. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Imposição de atribuições a órgãos do Poder Executivo. Criação de despesas sem estudo de impacto financeiro. Interferência no equilíbrio econômico-financeiro das concessões de linhas de transporte público. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação julgada procedente. Efeitos “ex tunc”.

Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, a qual “dispõe sobre instituir o



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 9

SETEMBRO VERDE como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades do município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho e dá outras providências”.

É formalmente inconstitucional lei municipal, oriunda do Poder Legislativo, que imponha novas atribuições a órgãos do Poder Executivo e interfira na administração estatal ao criar despesas sem estudo ou previsão de contrapartida e impacto financeiro, além de ingerir-se no equilíbrio econômico-financeiro das concessões de linhas de transporte público municipal mediante estabelecimento de gratuidades a grupos específicos de usuários. Exegese dos artigos 39, §1º, II, “d”, VII, 65, VII, e 134, todos da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 113 do ADCT. Precedentes do TJRO.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos “ex tunc”.

Egrégia Corte, não vejo inconstitucionalidade a Lei. O que a Lei traz é a normatividade de um serviço de primeira grandeza para a população.

De fato, analisando todos os aspectos que permeiam a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, data vênia, a pretensão deve ser julgada improcedente.

A questionada Lei n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, instituiu o “Setembro Verde” como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades no município de Porto Velho/RO.

Sobre a questão da doação de órgãos, na essência a lei não traz alteração nas atribuições das secretarias do município, na estrutura orgânica nem nas funções e orçamentos do município – isso a curto prazo (de imediato, direto) – que é o fator que pressupõe interferência na gestão administrativa, por isso proibido de nele se calçar a lei; a longo prazo sim, nessa hipótese não há serviço que, para angariar benefício, não tenha um custo.

Sabemos que hoje em dia no país são raríssimos os Municípios, os Estados e as Cidades em que há o incentivo, publicidade e facilidade para a doação de órgão e tecidos humanos, razão pela qual se vê que é uma política pública, cuja ação é exigência da coletividade.

A mídia, diuturnamente, traz a notícia de que as pessoas que falecem com condições do seu corpo de doação de órgãos e tecidos, quando não são os familiares que não



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 10

permitem, por desconhecimento, é a falta de meios apropriados que impedem a concretização do procedimento de coleta e distribuição.

Em termos de Brasil como mencionado, o estado do Paraná, em especial a cidade de Curitiba, é uma referência no assunto, onde há uma estrutura hospitalar científica em que há uma maior possibilidade de doação, melhor mesmo do que grandes centros. No mencionado Estado se concentram muitas clínicas, hospitais que estão habilitados a fazer implantes, tratamentos e cuidados no corpo humano em razão de doações de órgãos e de tecidos.

Em estatística, segundo o último dado divulgado no [Registro Brasileiro de Transplantes \(RBT\)](#) da Associação Brasileira de Transplante de Órgãos (ABTO), com informações do primeiro semestre deste ano, o Estado do Paraná tem uma das menores taxas de recusa familiar, apenas 25%, sendo que o Paraná continua líder em doações de órgãos no Brasil com 42,3 doações por milhão de populações (pmp), sendo que a média nacional é de 19,5 pmp.

De acordo com as estatísticas em números absolutos, no primeiro semestre deste ano, o Estado do Paraná registrou 242 doadores de órgãos, que possibilitaram 431 transplantes de órgãos, além de 644 de córneas. Os dados de janeiro a agosto são ainda maiores, com 332 doadores, 601 transplantes de órgãos e 889 de córneas.

Essa estatística nacional tem que ser modificada, atingindo uma média adequada, devendo principalmente o poder público participar das iniciativas. Para se ter uma ideia, as estatísticas apontam que há mais de 43 mil pessoas à espera de transplante.

No caso, concreto, se não iniciada pelo prefeito do município, a Câmara Municipal pode atuar. Esse foi o entendimento para a consolidação da importância da matéria com a publicação da Lei Federal n. 14.722, de 08 de novembro de 2023, que instituiu a Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e ao Transplante de órgãos e Tecidos, devendo ser implantada pela União, Estados e Municípios (art. 1º).

Segue o curto e preciso texto da Lei:

Lei Federal n. 14.722, de 08/11/2023.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 11

Art. 1º. Esta Lei institui a Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e ao Transplante de Órgãos e Tecidos, a ser implementada pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal.

Art. 2º. São objetivos da Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e ao Transplante de Órgãos e Tecidos:

I – informar e conscientizar a população sobre a relevância da doação de órgãos e tecidos;

II – contribuir para o aumento do número de doadores e da efetividade das doações no País;

III – promover a discussão, o esclarecimento científico e a desmistificação do tema;

IV – aprimorar, em todo o território nacional, o sistema nacional de transplantes para que atenda tempestivamente às necessidades de saúde da população;

V – promover a formação continuada de gestores e de profissionais da saúde e da educação em relação ao tema, nos termos do regulamento.

Art. 3º A Política Nacional de Conscientização e Incentivo à Doação e ao Transplante de Órgãos e Tecidos contemplará, entre outras, as seguintes estratégias:

I – realização de campanhas de divulgação e conscientização;

II – desenvolvimento de atividades, nos estabelecimentos de todos os níveis de ensino, direcionadas à disseminação de conteúdos que promovam a conscientização dos estudantes, evidenciando os fundamentos científicos, culturais, econômicos, políticos e sociais subjacentes ao tema;

III – adoção, nos cursos técnicos de nível médio e nos cursos de nível superior, na área da saúde, de conteúdos e práticas que favoreçam a atuação dos profissionais neles formados nas diversas dimensões relativas à doação e ao transplante de órgãos e tecidos;

IV – estímulo à elaboração de material didático escolar que contemple, de forma adequada a cada faixa etária estudantil, a temática relativa à Política;

V – desenvolvimento de programas de formação continuada para gestores e profissionais da saúde e da educação que contemplem o tema da Política, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. As atividades referidas no inciso II do **caput** deste artigo incluirão 1 (uma) semana dedicada ao tema, a ser realizada anualmente na última semana de setembro.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeiWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 12

Com a publicação da lei federal, se descobre a importância da matéria, e a inexistência da constitucionalidade formal levantada pelo autor da demanda.

O esteio da norma está no artigo 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Esse assunto – saúde – é de natureza geral e tem diretriz pertinente às garantias constitucionais, centradas em circunstâncias, que vêm ganhando força das instituições públicas e particulares, como demonstrado, para que se efetive o amparo às pessoas mais vulneráveis da sociedade, bem assim na concretude dos direitos sociais ao acesso universal à saúde, à qualidade de vida e à dignidade da pessoa (art. 141, parágrafo único; art. 234; art. 236, parágrafo único, IV; art. 237; art. 240, V e VIII; art. 247, I e II, todos da CE/RO, c/c o art. 6º e art. 30, VII, da CF/88).

É evidente que a providência legislativa não tem a natureza de organização das funções administrativas municipais, que é o que se resguarda nos termos da principiologia constitucional – para configurar a mácula é necessário que o ato tenha natureza orgânica, como exemplo, incidir sobre as existentes estruturas ou atribuições das secretarias.

Estabelecer a lei a inserção de assunto inerente às garantias constitucionais é instituir, portanto, criar a matéria de interesse geral e abstrato. Essa circunstância é próprio da matriz da Lei maior, a Constituição, como disposição específica do art. 30, VII:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...) VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 13

Como se verifica, a estrutura e as atribuições hoje no município de Porto Velho não têm esse serviço prestado desse modo que o legislador propôs. Então o que o legislador está fazendo é pôr em prática sua atribuição de legislar, trazendo a lume a lei local, na trilha da normatividade federal – noutras palavras, está fazendo o que deve ser feito a bem do interesse comum, algo que ainda não foi feito.

Diz-se alhures que é da iniciativa do prefeito. Mas, ele não tomou a iniciativa até agora; havia uma lacuna, que necessitava ser resolvida. Com a providência do legislador, a administração dispõe de mais elementos capazes de estimular o cidadão a se atentar para essa tão urgente virtude, a de fazer o bem ao próximo.

Como a Câmara de Vereadores tem também a atribuição pode iniciar essa lei. O que a lei trouxe foi apenas uma maneira de se completar o serviço, um modo de se atrair aqueles que querem fazer a doação. Com a denominação “setembro verde”, o poder público está criando algo novo; não está mexendo no que já existe em termos de função ou atribuição vigente da Prefeitura.

Estamos diante de um serviço que trará grandes benefícios para a sociedade.

As outras questões são periféricas, como mencionadas, de criação de atribuições para uma secretaria do município, tais como sinalização de vagas em estacionamentos e outros benefícios para aqueles doadores, o que não são juridicamente relevantes para a natureza da lei, tampouco para o sistema estrutural do município, porquanto, são estímulos naturais para que chame atenção a respeito do assunto.

Essas benesses são estímulos peculiares da nossa cultura e de do nosso sistema jurídico – senão político também – o fato de conceder algo para o cidadão como recompensa, no caso, para fazer essas doações mencionadas. Diante do escopo visado, o benefício supera em ganho quaisquer um desses sacrifícios ou perdas – o bom mesmo é abrir espaço para que a sociedade tenha acesso à recuperação da saúde, dos seus membros, dos seus órgãos, em fim da vida saudável.

Assim, se o Prefeito, no âmbito de sua administração, entender que deva ser diferente algum procedimento, faz novos regulamentos tendo por base essa lei em discussão que é geral e abstrata. Nos detalhes de cada modalidade, como o próprio artigo traz, pode



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 14

fazer essas alterações, menos tirar esse instrumento de oportunidade de o cidadão fazer essas doações. Do que precisamos no exercício da atividade pública é da autorização legal para fazer o serviço - agir. Então para fazer tudo isso, com o objetivo de assegurar assim uma doação de órgãos e tecidos, é preciso da Lei que foi promulgada pelo legislador municipal.

Portanto, se quisermos que o cidadão porto-velhense tenha a oportunidade de obter um tecido ou um órgão; e aqueles que tenham interesse de doar façam isso de modo científico, precisamos dessa norma. Sem ela, o agente público não tem o instrumento para poder agir.

Com escusas ao relator, mas a questão aqui é conceitual, está-se fazendo uma discreta confusão entre acrescer atribuição dentro de uma estrutura já existente com a criação do novo, que é instituir algo inusitado, porque não existe no município. Por outro lado, há a omissão, há a lacuna que foi aberta, para que o legislador municipal tomasse a iniciativa da lei. Se o prefeito tivesse agido antes, como ele poderia fazer, considerando que os municípios carecem dessa norma, é de boa política o legislador assumir o protagonismo e trazer os meios para alcançar os benefícios que a população porto-velhense merece.

Não esqueçamos que o município de Porto Velhoem tudo que se refere ao bem-estar, a melhor condição de vida, saneamento, tem sido classificado sempre como um dos piores cidades uma das piores capitais do Brasil. Agora vem as queimadas, a seca do Rio Madeira, e a coisa ficando cada vez pior. Então se temos algo que está trazendo para o Porto-velhense um benefício em perspectiva, então que mantenhamos essa Lei.

É ilusória a criação de despesasem prévia dotação orçamentária, uma vez que a garantia referida se insere na própria prestação de serviço rotineira, além de que a referida divulgação de material e eventos, não acresce de modo significativo despesa para o respectivo município.

Tal qual o próprio Prefeito reconhece em sua peça inicial, o caráter de ser a providência louvável e a finalidade se justificar pelas cores do interesse público, a norma se encaixa perfeitamente no conceito das políticas públicas que tão ardorosamente se defendem, para construir uma sociedade mais saudável e em defesa dos mais vulneráveis.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 15

Coloca-se no ápice o objeto da lei, qual seja, a instituição de uma garantia, para preservar a personalidade dos destinatários mencionados. Por isso mesmo, matéria genérica e abstrata, até então dissociada do ecossistema orgânico municipal.

O entendimento demonstrado segue a tese de Repercussão Geral estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de n. 917 (ARE 878911):

“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). ”

No julgamento do ARE 878911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (DJ 10/10/2016), o Tribunal Supremo entendeu que:

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008”.

Analisando os fundamentos postos, bem assim os precedentes das Cortes Superiores, a conclusão é de que não há inconstitucionalidade na referida norma discutida nos presentes autos, por inexistir a invasão de competência legislativa.

A inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo legislativo definido na Constituição. Não há a hipótese em questão.



Ante o exposto, voto pela improcedência do pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Acompanho a divergência, pedindo vênia ao eminente relator.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Com o relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Com o relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Com o relator.

DESEMBARGADOR ALDEMIR DE OLIVEIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o voto do relator, pedindo vênia à divergência.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Com o relator.

DESEMBARGADOR KIYONI MORI

Com o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Acompanho a divergência, pedindo vênia ao eminente relator.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 17

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Peço vista dos autos.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Antecipo meu voto para acompanhar o douto relator.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 7/10/2024

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, a qual “*dispõe sobre instituir o SETEMBRO VERDE como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades do município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho e dá outras providências*”.

O e. relator está julgando procedente o pedido inicial, reconhecendo a inconstitucionalidade formal da norma por víncio de iniciativa, à medida que o Poder Legislativo municipal invadiu a seara legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, impondo novas



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 18

atribuições a órgãos do Poder Executivo, como também por interferir na administração estatal, criando despesas sem previsão ou estudo de impacto financeiro que deve reger as concessões das linhas de transporte público municipal.

Pedi vista para melhor analisar alguns dispositivos da norma, pois tenho me posicionado em casos semelhantes, no sentido de que na análise de constitucionalidade da norma, deve-se aplicar a orientação do Tema 917 do STF.

O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do **ARE-RG 878.911**, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 (**Tema 917**), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a questão, fixando a seguinte tese:

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)."

Nesse sentido esta Corte tem adotado esse posicionamento ao apreciar ADIs sob esse aspecto, tais como, ADI n. 0800545-19.2021.822.0000, 0800152-31.2020.822.0000, 0804982-74.2019.822.0000, dentre outras.

Assim sendo, ao analisar a norma, deve ser observado se essa implicou alteração na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo ou limitou-se a concretizar a atuação da municipalidade no tema tratado, sem criar atribuição estranha às garantias constitucionais de proteção aos direitos sociais à saúde, segurança, educação e proteção à maternidade e à infância previstos nos art. 6º da CF, também de competência do ente municipal.

Isso porque, consoante salientado naquele julgamento, "as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 19

daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Relator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármem Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 21.8.2008, (...)".

Portanto, somente nas hipóteses de iniciativa de projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

No caso, analisando os dispositivos da norma, como bem analisado pelo voto divergente do Des. Sansão Saldanha, vislumbra-se que em sua maioria, a lei municipal que “Institui o SETEMBRO VERDE”, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública municipal, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, mas na verdade, a iniciativa em análise reveste-se de inegável caráter social, humanitário e solidário, porquanto visa identificar os doadores de órgãos, bem como divulgar e incentivar pessoas a se tornarem doadoras.

Não se vislumbra aqui a criação de despesa, relacionada ao inciso II do art. 61 da Constituição Federal supracitado (art. 39, §1º, II, alíneas *a*, *b*, e *d*/da CE), porque já há uma estrutura formada; não se constata tampouco a criação de novos cargos. O aumento de despesa deve estar expresso na norma, o que não ocorre em relação aos seus dispositivos.

In casu, tem-se que a norma traduz legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas.

Constata-se que se um lado não se vislumbra vício de constitucionalidade formal em seus artigos que dispõem sobre a instituição do “setembro verde” (art. 1º), autoriza a realização de eventos e atividades (art. 2º), institui a carteira de identificação da pessoa



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 20

doadora de órgãos quando verificada a regularidade da documentação dos residentes do município de Porto Velho (arts. 3º, 4º e 5º), de outro, os artigos 6º, 7º e 8º, concedem alguns benefícios aos doadores, que a meu sentir ofendem a sistemática constitucional.

Os benefícios a que se referem os referidos dispositivos, tratam de concessão de pronto atendimento e prioridade no atendimento pessoal e no acesso aos serviços públicos e privados, da mesma forma que possuem as pessoas com deficiência, idosos, gestantes e lactantes, pessoas com criança de colo e pessoas com obesidade (art. 6º, I); gratuidade no transporte municipal de passageiros (art. 6º, II); estacionamento em vagas destinadas aos portadores de deficiência (art. 7º) e isenção de taxa em concurso público municipal (art.8º).

Primeiramente, quanto à concessão de atendimento preferencial e pronto atendimento aos serviços públicos e privados e prioridade no atendimento pessoal em órgãos públicos, há na referida norma violação ao princípio da isonomia ao estabelecer prioridade aos doadores de órgãos, sem apontar qual a circunstância que leva o doador a ter o tratamento diferenciado em detrimento de qualquer outro grupo em situação similar.

Não se discute que a abrangência do princípio da igualdade importa em tratar desigualmente os desiguais, na medida de suas respectivas desigualdades, mas a tanto não equivale o estabelecimento de privilégios no caso concreto, ao tratar doadores de órgãos igualmente a pessoas com deficiência, idosos, gestantes e lactantes, pessoas com criança de colo e pessoas com obesidade, pois em que pese a condição de doador, trata-se de uma intenção, que poderá futuramente não ser concretizada, ou seja, não há contrapartida imediata a justificar tais concessões, de modo que os dispositivos da lei não observam a razoabilidade e proporcionalidade que devem ser observados na edição de uma norma.

Assim, em relação ao atendimento preferencial e prioritário e possibilidade de utilização de vagas reservadas, deve-se primar pela condição dos cidadãos ao chegarem no órgão público ou em estacionamentos, considerando além de sua faixa etária (idosos e pessoas com crianças de colo), ou especial natureza de fragilidade (gestantes, lactantes, pessoas com deficiência e com obesidade), circunstâncias resguardadas constitucionalmente.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 21

Sobrepor fatores diversos e estranhos às condições de fragilidade, sob o propósito de estimulação à doação voluntária de órgãos, em detrimento do princípio da indisponibilidade do interesse público, caracteriza prerrogativa injustificável e afronta o direito dos demais cidadãos que permanecem no aguardo de atendimento idêntico, por vezes em situação mais urgente.

Da mesma forma, a previsão de isenção da taxa de concurso público aos doadores de órgãos e tecidos também ofende ao princípio da isonomia, na medida que isenta um grupo de pessoas que não necessariamente sejam desfavorecidos social e economicamente, não havendo justificativa plausível para legitimar a diferenciação operada pela norma, em detrimento de todos os demais candidatos que, mesmo com dificuldades, têm a obrigação de quitar a taxa de inscrição sob pena de serem excluídos da disputa.

Nesse sentido, colaciono jurisprudência do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 6º, inciso III, alínea d, da Lei nº 2.778 do Estado de Sergipe, de 28 de dezembro de 1989, que isenta servidores públicos do pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos no âmbito daquele Estado. Violão do princípio da isonomia ou igualdade. Procedência do pedido. 1. O princípio da igualdade situa-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais, traduzindo-se em valor regente, informativo e irradiante da ordem constitucional e, por conseguinte, de todo o ordenamento jurídico. Nessa esteira, no caput do art. 5º da Constituição Federal consta o preceito de que todos são iguais perante a lei, o que reverbera ao longo do texto constitucional, importando não só a proibição de todas as formas de discriminação, como também a submissão de todos os indivíduos ao amparo e à força da lei de forma isonômica. 2. A noção de igualdade não se encerra em sua dimensão meramente formal, de igualdade perante a lei. Ela contempla ainda um caráter material, pelo qual se busca concretizar a justiça social e os outros objetivos fundamentais da República (art. 3º da CRFB/88). É com base nesse viés material que a lei eventualmente estabelece distinções a fim de compensar os indivíduos que se encontram em situação desprivilegiada para elevá-los ao patamar dos demais. 3. **No caso em apreço, o critério utilizado pela norma para a isenção da taxa de inscrição nos concursos públicos estaduais foi a existência da**



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeiWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 22

qualidade de servidor público, sendo essa, inclusive, a única categoria para a qual a lei confere tal isenção. Some-se a isso que o tratamento díspare estabelecido entre servidores públicos e outros que não o são não tem a finalidade de franquear o acesso à via concursal àqueles que estão em situação de hipossuficiência econômica, ou, ainda, aos que encontram menos oportunidades no mercado de trabalho. Ao contrário, conforme declarado nos autos, pretende-se com tal medida incentivar os servidores estaduais a se manterem nos quadros de pessoal do Estado, alcançando-se, com isso, eficiência na atividade administrativa.

4. Ao conceder a isenção a uma categoria que teria condições de arcar com os custos da inscrição no certame, o Estado amplia a desvantagem daqueles que, por insuficiência de recursos, não conseguem pagar tal quantia – e, portanto, nem sequer têm a chance de concorrer a um cargo na administração estadual –, restringindo, consequentemente, o acesso à via do concurso público. A porta de entrada para o concurso público deve ser igualmente acessível a todos os cidadãos, sendo válidas as medidas que fomentem essa igualdade de acesso, mas não as que ampliem a desigualdade entre os possíveis candidatos.

5. A categoria beneficiada pela norma ora impugnada não vê sua participação em concursos públicos obstada pela exigência do pagamento da taxa de inscrição. Consequentemente, a medida ora analisada não tem a finalidade de promover a igualdade substancial, ou seja, não está voltada à mitigação de uma discriminação ou de uma desigualdade constatada na sociedade.

6. Não se constata a cogitada correlação entre a facilitação da inscrição para servidores públicos e o princípio da eficiência. De um lado, esse benefício não se presta para motivar tais servidores a continuar estudando, a participar de ações de formação continuada e/ou a se preparar para participar de outros certames no âmbito do Estado. Por outro lado, há outras formas de fomentar o bom desempenho no mister público e de valorizar a categoria, o que, porém, não pode se dar pela quebra de isonomia no acesso ao certame.

7. O fato de a taxa de concurso público não ostentar feição tributária não quer dizer que a concessão da sua isenção estaria inserida em um espaço de completa discricionariedade. Nada obriga o Estado a conceder uma isenção dessa natureza, porém, ao fazê-lo, não está autorizado a privilegiar determinados grupos de forma anti-isonômica. Isso porque todo e qualquer ato da Administração Pública se encontra submetido à tábua axiológica da Constituição. Inexistindo justificação razoável para a concessão da isenção, como no caso da lei sergipana, a medida importa em privilégio incompatível com a ordem constitucional.

8. O Supremo Tribunal Federal considera o concurso público como mecanismo que, por excelência, proporciona a realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, motivo pelo qual, em várias ocasiões, declarou a



inconstitucionalidade de normas que veiculavam quebra da igualdade entre os candidatos (v.g., ADI nº 1.350/RO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 1º/12/06; ADI nº 2.949/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, red. do ac. Min. Marco Aurélio, DJe de 28/5/15; ADI nº 2.364/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 7/3/19; ADI nº 3.522/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 12/5/06; e ADI nº 5.776/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/4/19). Por outro lado, a Suprema Corte também tem proclamado a constitucionalidade de normas que, com fulcro na ideia de igualdade material, instituem benefício em favor de grupo social desfavorecido (v.g., ADI nº 2.177, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17/10/19; ADPF nº 186, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 20/10/14; ADI nº 2.672, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, red. do ac. Min. Ayres Britto, DJ de 10/11/06). 9. A norma estadual questionada não se amolda às hipóteses excepcionais mencionadas, pois promove o agrupamento de candidatos em dois grupos bem distintos – os que já são servidores públicos e os que não o são – e concede preferência apenas ao primeiro grupo, resultando em um discrimen desarrazoado e desprovido de fundamento jurídico. 10. Pedido julgado procedente.

(ADI 3918, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 08-06-2022 PUBLIC 09-06-2022) – g. n.

Quanto à concessão de gratuidade no transporte público, constata-se que o legislador municipal concede o benefício a grupo determinado de pessoas (doadores de órgãos e tecidos).

Embora a positiva intenção do parlamentar que apresentou originariamente referida propositura, o fato é que ela interfere no âmbito da gestão administrativa, e como tal, é inconstitucional.

Isto porque na prática, criou programa assistencial, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.



Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

Observa-se da simples leitura da norma, que o art. 6º, II interfere na gestão de contrato administrativo entre a Administração municipal e a concessionária de transporte público, ao conceder gratuidade de transporte público aos doadores de órgãos e tecidos, afetando inclusive o seu equilíbrio econômico-financeiro, através de diminuição de receita, dada a universalidade da possibilidade de doação (toda e qualquer pessoa é potencialmente doadora). Portanto, não se mostra viável disposição desta natureza, vir em uma lei de iniciativa parlamentar, tampouco se aplicar automaticamente a um contrato em vigor.

Colaciono os seguintes julgado do STF sobre a matéria:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Observa-se da simples leitura da norma, que o art. 6º, II interfere na gestão de contrato administrativo entre a Administração municipal e a concessionária de transporte público, ao conceder gratuidade de transporte público aos doadores de órgãos e tecidos, afetando inclusive o seu equilíbrio econômico-financeiro, através de diminuição de receita, dada



a universalidade da possibilidade de doação (toda e qualquer pessoa é potencialmente doadora). Portanto, não se mostra viável disposição desta natureza, vir em uma lei de iniciativa parlamentar, tampouco se aplicar automaticamente a um contrato em vigor.

Colaciono os seguintes julgados do STF sobre a matéria:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.

CONSTITUCIONAL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. TRANSPORTE PÚBLICO. ESTUDANTES.

ISENÇÃO DE TARIFA. LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL.

INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR. AUMENTO DE DESPESA

PÚBLICA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO: DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

DO CONTRATO DE CONCESSÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE

NEGA PROVIMENTO. (STF - ARE: 1343233 SP 2097974-08.2020.8.26.0000, Relator: CÁRMEN

LÚCIA, Data de Julgamento: 11/11/2021, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/11/2021)

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal) 3. Agravo regimental não provido. (ARE 929.591-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 27.10.2017)

Nesse prisma, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por outro lado, impõe-se observar que a implantação do transporte gratuito traz ônus ao erário. A consequência de tal isenção criada pela lei é o aumento dos encargos do



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 26

orçamento, resultante da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, porque, repita-se, dada a universalidade da possibilidade de doação já que toda e qualquer pessoa é potencialmente doadora.

Em razão do exposto, divirjo parcialmente do e. Relator, para julgar parcialmente procedente o pedido inicial, para declarar a constitucionalidade dos arts. 6º, 7º e 8º da Lei n. 2.995/2022 do Município de Porto Velho, por ofensa aos arts. 39, §1º, inc. II, alínea *a* da Constituição Estadual, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Acompanho o voto parcialmente divergente do eminente Des. Alexandre Miguel.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanho o voto divergente do eminente Des. Alexandre Miguel.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Peço vista dos autos.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Aguardo.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 22/10/2024

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, sob o fundamento de que a Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 27

dezembro de 2022, do Município de Porto Velho, a qual “*dispõe sobre instituir o SETEMBRO VERDE como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades do município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho e dá outras providências*”, possui vício de iniciativa.

O e. relator, Des. José Antonio Robles, vota pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da lei, com efeitos *ex tunc*. O e. Des. Alexandre Miguel, em voto de vista, votou a inconstitucionalidade parcial, somente dos arts. 6º, 7º e 8º, por ofensa aos arts. 39, §1º, inc. II, alínea *d* da Constituição Estadual, também com efeitos *ex tunc*. Pedi vista para melhor estruturar meu voto.

Pois bem, este Tribunal tem sido cada vez mais sobrecarregado com ações que discutem acerca da constitucionalidade de leis que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo, sobretudo no que concerne à formulação de políticas públicas e à gestão administrativa do Executivo.

Essa situação decorre do crescente ativismo legislativo, em que o Parlamento, por vezes, aprova normas que interferem diretamente nas prerrogativas exclusivas do Poder Executivo, tais como a criação de cargos e, em especial, a definição de atribuições administrativas ou a execução de despesas sem a devida previsão orçamentária.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 84, delimita expressamente as funções privativas do Presidente da República, e quando o Legislativo ultrapassa esses limites, cabe à Corte assegurar a harmonia entre os Poderes, invalidando tais normas e preservando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional.

Dito isso, no exercício do controle de constitucionalidade, seja ele concentrado ou difuso, as Cortes Constitucionais estão limitadas a verificar se a norma está em conformidade com os princípios e garantias constitucionais. A finalidade social das leis, por mais relevante que possa ser em termos de política pública ou moralidade, não constitui critério



jurídico relevante para o controle de constitucionalidade, exceto quando a própria Constituição estabelece parâmetros sociais explícitos, como nos casos de direitos fundamentais de cunho social.

A função primordial de qualquer Corte Constitucional é zelar pela supremacia da Constituição. Isso significa que a atuação do Tribunal deve estar estritamente vinculada à interpretação e aplicação dos dispositivos constitucionais, garantindo que nenhum ato normativo, administrativo ou judicial viole o texto constitucional. A proteção da Constituição é feita a partir de uma análise técnica, desprovida de subjetividades e de juízos de valor sobre a finalidade social da lei.

Neste sentido, a Corte não deve se preocupar diretamente com a finalidade social de uma norma, mas sim com sua compatibilidade formal e material com a Constituição. Ao deixar de lado uma avaliação acerca da "justiça" ou dos "fins sociais" da lei, a Corte preserva seu papel como guardião técnica e imparcial do texto constitucional.

Não se pode perder de vista, a despeito de se conferir uma visão social ou intenção honrosa do legislador capaz de transmudar eventual norma inconstitucional em constitucional, que regramentos que tratam de competências privativas do Chefe do Executivo, visam a assegurar que matérias relacionadas diretamente ao funcionamento da máquina pública, sejam disciplinadas por quem, em última análise, detém a responsabilidade pela sua execução.

Assim, ao verificar a constitucionalidade de uma norma, a Corte não pode levar em consideração a política pública subjacente à legislação, devendo limitar-se a verificar sua conformidade com os preceitos constitucionais.

O controle de constitucionalidade, portanto, exige uma postura de neutralidade por parte do Tribunal, que deve se abster de avaliar a oportunidade e conveniência das políticas públicas expressas nas leis, salvo quando estas afrontam preceitos constitucionais.

O princípio da separação dos poderes, vetor estruturante do Estado Democrático de Direito, assegura que as funções legislativa, executiva e judiciária sejam exercidas de forma independente e harmônica. Assim, ao examinar uma ADI sobre a possível



invasão de competência, o Judiciário deve verificar se a norma estadual/municipal afeta de maneira substancial a função típica de gestão e organização do Executivo.

Na espécie, como anteriormente relatado, trata-se de ADI movida pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO, com vistas a declarar a constitucionalidade da Lei Municipal n. 2.995/2022 por vício de iniciativa.

Colaciono o art. 4º e seu Parágrafo único da Lei Municipal e MP em questão, onde se denota de forma indene de dúvidas a invasão à competência privativa do Chefe do Executivo Municipal:

Art. 4º. Verificada a regularidade da documentação recebida, o competente Órgão Municipal responsável pela expedição da Carteira de Identificação da Pessoa Doadora determinará sua emissão no prazo de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único. A **responsabilidade e controle pela expedição da Carteira de Identificação da Pessoa Doadora** será da Secretaria Municipal de Assistência Social e Família – SEMASF, através do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.

Salta aos olhos que referida lei cria despesas à Administração bem como trata da **estruturação e atribuição** dos Órgãos do Executivo ao definir competências para a Secretaria.

Ao julgar o ARE n.878911, com Repercussão Geral, Tema 917, a Suprema Corte firmou entendimento de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Na ocasião, discutiu-se a constitucionalidade da lei municipal (Lei 5.616/2013 do Rio de Janeiro) que determinou a obrigatoriedade da instalação de câmeras nas escolas públicas e privadas. Peço *vênia* para transcrever o teor da norma:



Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais.

Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas.

Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Os Ministros reconheceram a constitucionalidade dessa lei, tendo em vista que, embora possa eventualmente criar despesas para a Administração, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.

Do que se extrai da tese firmada pelo STF, é que normas que tratam da estrutura e atribuições de órgãos da Administração Pública, como na espécie, usurpam a competência iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Cito, ainda:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI N° 13.945/2021, DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DISPONIBILIZAREM CADEIRAS EM LOCAIS DETERMINADOS NAS SALAS DE AULA AOS PORTADORES DE TRANSTORNO DE DÉFICIT DE ATENÇÃO E HIPERATIVIDADE TDAH. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA.



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==
Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26
<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>
Número do documento: 24103019382657900000025239945

AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS JÁ CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADOS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGOS 23, INCISO II, E 30, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. O Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do Tema 917 da repercussão geral, fixou a tese de 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)”. 2. Os artigos 23, II, e 30, I, da Constituição da República asseguram aos Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual, de modo a aprimorar a acessibilidade, a proteção e a garantia das pessoas com deficiência. Assim, a existência de normativa nacional sobre a matéria não impede o Município de suplementar a lei federal sobre normas gerais.

Precedentes. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (STF - RE: 1390533 SP, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 18/03/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-03-2024 PUBLIC 21-03-2024) (destaquei)

Em uma simples análise comparada entre a lei retrocitada (objeto do Tema 917 do STF) e a ora posta em discussão, denota-se que enquanto naquela não há criação ou alteração da estrutura ou atribuições de órgãos da Administração, nesta, o Legislativo cria atribuições à Secretaria Municipal, sendo medida de rigor, o reconhecimento de sua constitucionalidade.

Trago alume algumas ADIs julgadas procedentes por esta Corte, cujo teor das leis em discussão muito se assemelha à ora em debate, tendo fundamento da ação o vício de iniciativa por invasão de competência em matéria privativa do Chefe do Executivo. Com efeito:



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==
Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 32

n. 0806141-81.2021.822.0000	Lei n. 4.721/2021 (Cacoal), que prevê a implementação do programa de medidas para efetivação da Lei Maria da Penha.	Procedência
n. 0800482-57.2022.822.0000	Lei n. 2.792/2021, que institui o Programa de Incentivo à Implantação de Hortas Comunitárias e Compostagem.	Procedência
n. 0809403-73.2020.8.22.0000	Lei n. 2.678/2019 (Porto Velho), que alterou a Lei n. 1.964/2011, limitou o uso da área urbana destinada à construção de casas de bombeiros e militares apenas aos associados da ACBMRO (Associação do Corpo de bombeiros Militar do Estado de Rondônia).	Procedência
n. 0805812-06.2020.822.0000	Lei Complementar n.º 713/2018 (Porto Velho), cria o fundo municipal de apoio à pessoa com deficiência.	Procedência
n. 0805936-18.2022.822.0000	Lei n. 2.824/2021 (Porto Velho), impõe ao Município a capacitação de pelo menos vinte por cento dos servidores públicos municipais para o uso e interpretação da Língua Brasileira de Sinais (LÍBRAS).	Procedência



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIETHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 33

n. 0802865-13.2019.822.0000	Lei Ordinária n. 2.578/2019, que instituiu o Banco Municipal de Materiais Ortopédicos, no Município de Porto Velho.	Procedência
-----------------------------	---	-------------

Dado o panorama exposto, que não se esgota com as ações citadas, evidencia-se a necessidade desta Corte adotar posicionamento mais rígido e objetivo, sob pena de instalar-se insegurança jurídica.

Dito isso, rogando máximas escusas àqueles que pensam de forma diversa, a inconstitucionalidade formal, ao afetar o procedimento legislativo, compromete a própria validade do ato normativo e impede que o Judiciário selecione dispositivos para manter no ordenamento, uma vez que caberia apenas ao Poder Legislativo a correção ou reedição da norma, sob pena de configurar violação ao princípio da separação dos poderes(art. 2º da CF).

No caso, o reconhecimento da inconstitucionalidade formal desta lei implica na perda de eficácia jurídica de sua iniciativa, maculando, assim, os demais dispositivos que dela dependam ou que com ela guardem uma relação de interdependência. A Constituição Federal, como fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, estabelece um sistema piramidal de normas, onde a violação de seus princípios basilares irradia efeitos inválidos em cascata sobre os dispositivos normativos que dela derivam.

No mais, apenas por amor ao debate, destaco que a declaração de inconstitucionalidade de parte da norma, é medida improfícua, afinal, considerando que os dispositivos que concedem os benefícios aos portadores da Carteira de Identificação foram declarados inconstitucionais, a finalidade de sua emissão esvazia-se.

Portanto, com as devidas *vénias* pela repetição, enfatizo tornar-se imprescindível que esta Corte, quando instada a se manifestar em ADIs, que apontem vício de iniciativa de leis por invasão de competência privativa do Chefe do Executivo, se limite a uma análise estritamente técnica da compatibilidade entre a norma questionada e a Constituição,



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeiTWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 34

assegurando-se, assim, o cumprimento do princípio da separação dos poderes além de garantir a estabilidade e segurança jurídica no ordenamento brasileiro.

Sem essa objetividade, o Judiciário corre o risco de se tornar um árbitro inconsistente das relações de poder, promovendo decisões contraditórias e insegurança institucional.

Por tudo o que foi exposto, com todas as vênias aos que pensam de forma diversa, voto para acompanhar eminentíssimo relator.

É como voto.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Peço vénia a quem possa entender diferente, acompanho o Des. Alexandre Miguel no seu voto-vista.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS

Peço vénia aos demais, acompanho o voto-vista lançado pelo Des. Alexandre Miguel, que apenas declarou inconstitucional alguns dispositivos dessa norma.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Abstenho-me de votar.

EMENTA



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeiTWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 35

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária do município de Porto Velho n. 2.995/2022 – Setembro Verde. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Imposição de atribuições a órgãos do Poder Executivo. Criação de despesas sem estudo de impacto financeiro. Interferência no equilíbrio econômico-financeiro das concessões de linhas de transporte público. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Ação julgada procedente. Efeitos “ex tunc”.

Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Ordinária n. 2.995, de 15 de dezembro de 2022, do município de Porto Velho, a qual *“dispõe sobre instituir o SETEMBRO VERDE como mês de conscientização e orientação sobre doação de órgãos e tecidos no calendário oficial de eventos e atividades do município, cria a carteira de identificação, estabelece filas e vagas preferenciais em estacionamento para pessoa doadora de órgãos e tecidos no âmbito do município de Porto Velho e dá outras providências”*.

É formalmente inconstitucional lei municipal, oriunda do Poder Legislativo, que imponha novas atribuições a órgãos do Poder Executivo e interfira na administração estatal ao criar despesas sem estudo ou previsão de contrapartida e impacto financeiro, além de ingerir-se no equilíbrio econômico-financeiro das concessões de linhas de transporte público municipal mediante estabelecimento de gratuidades a grupos específicos de usuários. Exegese dos artigos 39, §1º, II, “d”, VII, 65, VII, e 134, todos da Constituição do Estado de Rondônia e do artigo 113 do ADCT. Precedentes do TJRO.

Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, com efeitos “ex tunc”.

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 PROCEDENTE, POR MAIORIA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, VENCIDOS PARCIALMENTE OS DESEMBARGADORES ALEXANDRE MIGUEL, DANIEL RIBEIRO LAGOS E ISAIAS FONSECA MORAES E VENCIDOS OS DESEMBARGADORES SANSÃO SALDANHA, ÁLVARO KALIX FERRO E MIGUEL MONICO NETO QUE JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO

Porto Velho, 21 de Outubro de 2024



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIEHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 36

Relator Des. JOSE ANTONIO ROBLES

RELATOR



aGhZajcwRnhOS3VoNIN2ZHRkeitWMnBrMXRaSjN6c0dtWWdNUHRkamIETHZPK3hSeTc0WHhhSFF5MUVYMTZzK2luWTdVa2lEa1FVPQ==

Assinado eletronicamente por: JOSE ANTONIO ROBLES - 30/10/2024 19:38:26

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24103019382657900000025239945>

Número do documento: 24103019382657900000025239945

Num. 25415597 - Pág. 37