



Número: **0812662-37.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Miguel Monico**

Última distribuição : **19/08/2024**

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? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26163 515	20/12/2024 12:11	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Miguel Monico**

---

Processo: 0812662-37.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. MIGUEL MONICO NETO

Data distribuição: 19/08/2024 12:07:03

Data julgamento: 16/12/2024

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 proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho** com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024, que institui o Programa Municipal de Turismo Educativo – PROMTE, com a finalidade de possibilitar visitas monitoradas dos estudantes de escolas públicas ao patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ambiental de Porto Velho e dá outras providências.

Em suma, aduz que a legislação se deu por iniciativa da Câmara de Vereadores e dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração do município, bem como a estruturação e atribuições de suas secretarias, cuja iniciativa legislativa cabe ao chefe do executivo, nos termos do que prevê o art. 39, §1º, II, alínea d, c/c art. 65, VII, ambos da Constituição do Estado de Rondônia.

Afirma que, ao dispor sobre a possibilidade de celebração de termos de cooperação e outros instrumentos, trata de matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Argumenta que a reserva de iniciativa legislativa do chefe do executivo é consequência direta do princípio constitucional da autonomia e independência dos Poderes, de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.

Requer seja julgada procedente e declarada a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*.

Diante da ausência de pedido de medida cautelar, foi proferido despacho determinando a intimação dos órgãos e autoridades dos quais emanou a lei impugnada, bem como



remessa ao Procurador-Geral de Justiça para manifestar, na forma do art. 6º da Lei n. 9.868/2009 (ID. 25144186).

A Câmara Municipal de Porto Velho prestou informações (ID. 25418098), ocasião na qual afirma, em síntese, que há compatibilidade entre a norma com a constituição estadual, eis que promove a proteção dos direitos fundamentais e a manutenção do Estado Democrático de Direito. Argumenta que a norma dá efetividade ao que já dispõe o art. 204 e parágrafos da CE, tornando possível a aplicação dos mandamentos constitucionais que visam proporcionar aos estudantes do município meios de acesso à cultura e ao esporte. Ao final, manifesta pela improcedência.

Em parecer do Ministério Público, o d. Subprocurador-Geral de Justiça defende que houve interferência na forma de gestão da educação e turismo da municipalidade e que essa função é de responsabilidade das secretarias governamentais já determinadas no plano de governo. Ao final, opinou pela procedência da ação (ID. 25481101).

Por fim, vieram os autos conclusos.

É o relatório.

## VOTO

### DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Porto Velho com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024, que institui o Programa Municipal de Turismo Educativo – PROMTE, com a finalidade de possibilitar visitas monitoradas dos estudantes de escolas públicas ao patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ambiental de Porto Velho. Eis a norma impugnada (ID. 25122125, pág. 24-25):

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

LEI:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Municipal de Turismo Educativo – PROMTE, com a finalidade de possibilitar visitas monitoradas dos estudantes de escolas públicas ao patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ambiental, entre outras providências.



Art. 2º São objetivos do PROMTE:

- I – possibilitar acesso dos alunos ao acervo cultural, artístico e turístico nacional;
- II – promover a valorização do patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ambiental;
- III – garantir a democratização das informações culturais, artísticas, turísticas e históricas;
- IV – desenvolver nos alunos uma compreensão integrada do conhecimento cultural, histórico, artístico e ambiental;
- V – estimular e fortalecer a consciência crítica sobre a problemática ambiental, cultural e social;
- VI – incentivar a participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

Art. 3º O PROMTE consiste na realização de visitas monitoradas dos alunos da rede pública de ensino aos parques, praças, ruas, bairros históricos, monumentos, teatro, biblioteca e universidades.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria de Turismo preparar roteiros de visitas, por região, bem como escala de participação das escolas no Projeto, de forma que todas as escolas possam participar do programa.

Art. 4º As escolas públicas que aderirem ao PROMTE poderão celebrar Termos de Cooperação ou qualquer outro instrumento administrativo junto às Secretarias de Educação e de Turismo, com vistas ao recebimento de apoio financeiro na realização de visitas monitoradas dos alunos da rede pública de ensino aos parques, praças, ruas, bairros históricos, monumentos, teatro, biblioteca e universidades.

§ 1º As escolas públicas deverão formalizar solicitação de apoio financeiro nos termos especificados pelas Secretarias de Educação e do Turismo.

§ 2º O montante total passível de repasse a cada escola será determinado por ato das Secretarias de Educação e do Turismo.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



Câmara Municipal de Porto Velho, 01 de setembro de 2023.

VEREADOR MÁRCIO PACELE VIEIRA DA SILVA

Vereador/ Presidente

Projeto de Lei Nº 4.452/2023

O autor alega, em suma, que a legislação questionada, ao dispor sobre a incumbência da Secretaria de Turismo de preparar roteiros, visitas e criar novas rotinas, bem como da possibilidade de celebração de termos de cooperação e outros instrumentos, trata de matéria de gestão administrativa, criando obrigações para a Administração Pública, violam sua reserva de iniciativa (matéria privativa do prefeito) e o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, devendo ser declarada inconstitucional.

Dito isto, cumpre destacar que, como cediço, os mecanismos de controle recíproco entre os poderes, os “freios e contrapesos” admissíveis na estruturação das unidades federadas, constituem matéria constitucional e só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na norma constitucional Constituição, sob pena de ofensa do princípio fundamental da separação dos poderes. É o Federalismo cooperativo.

Pois bem.

É sabido que a competência relativa à educação é comum entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, como forma de proporcionar a educação como um todo, para todos os níveis de ensino (art. 23, inciso V, da Constituição Federal).

Cumpre destacar que a Corte Suprema já consolidou que: *“a educação é um direito fundamental relacionado à dignidade da pessoa humana e à própria cidadania, pois exerce dupla função: de um lado, qualifica a comunidade como um todo, tornando-a esclarecida, politizada, desenvolvida (CIDADANIA); de outro, dignifica o indivíduo, verdadeiro titular desse direito subjetivo fundamental (DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA). No caso da educação básica obrigatória (CF, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à educação são as crianças e adolescentes em idade escolar”* (RE 888815, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2018, Public. 21-03-2019).

Ademais, o STJ já consignou que: *“Na ordem jurídica brasileira, a educação não é uma garantia qualquer que esteja em pé de igualdade com outros direitos individuais ou sociais. Ao contrário, trata-se de absoluta prioridade, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988. A violação do direito à educação de crianças e adolescentes mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde”* (REsp 440.502/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2009, DJe 24/09/2010).

Na mesma esteira, cumpre destacar que a Constituição do Estado de Rondônia prevê: *“Art. 186. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua preparação e qualificação para o trabalho”. Além disso, dispõe que o Estado e os Municípios manterão o sistema de ensino, inclusive com acesso ao aprendizado, ao ensino e à pesquisa (Art. 187, III, CE/RO).*



Outrossim, a carta constitucional do Estado de Rondônia ainda dispõe acerca de um sistema estadual de cultura, do qual faz parte os municípios, prevendo que:

Art. 204. O Sistema Estadual de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre a União, os entes da Federação, os municípios do Estado de Rondônia e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Estadual de Cultura fundamenta-se na política estadual de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Estadual de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

I - diversidade das expressões culturais;

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;

IV - cooperação entre os entes federados, os municípios, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;

[...]

Nessa perspectiva, a promoção e implementação de política pública de educação e cultura é um dever inafastável do Poder Público previsto no texto constitucional, estando a Lei em comento a promover a exequibilidade do direito fundamental do aluno, para fins de inclusão social e cidadania, sob pena de incorrer em violação direta do princípio da dignidade da pessoa.

Cumprido destacar que, no plano municipal, a própria Lei Orgânica do Município de Porto Velho (<https://www.portovelho.ro.gov.br/uploads/docman/leiorganicadeportovelho.pdf>), ao tratar sobre turismo, educação e cultura, dispõe:

Art. 160 - O Município apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e de desenvolvimento social e cultural.

Art. 187 - A educação é direito de todos e dever do Município e da família, devendo ser promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania, e à sua preparação para o trabalho.



Art. 199 - O Município assegurará a todos a participação nos benefícios da produção cultural, o acesso às fontes de cultura, respeitadas as aspirações e as características regionais.

Ademais, a Lei Complementar Municipal n. 648, de 06 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a reestruturação organizacional e o funcionamento da Administração Pública Municipal, extingue, incorpora, cria órgãos do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências prevê que:

Art. 81. A Secretaria Municipal da Educação - SEMED tem a competência de:

I – a formulação e execução das políticas educacionais do Município, elaborando de acordo com as diretrizes e metas governamentais os planos, programas, projetos e atividades técnico-pedagógicas, em todos os níveis de ensino, coordenando e avaliando as atividades técnico-pedagógicas, bem como, orientando e assistindo as unidades de ensino;

II – a manutenção, expansão, melhoria e modernização da rede de ensino, a promoção e apoio às atividades culturais recreativas e do desporto escolar, zelando pelo cumprimento das normas pertinentes à sua função institucional;

III – a organização e a divulgação de estudos, pesquisas, levantamento, relatórios e outras informações de interesse científico e educacional;

IV – a coordenação, controle e manutenção das ações educacionais no âmbito de sua área de atuação;

V – a articulação com os órgãos e unidades do Sistema Municipal de Ensino e Órgãos afins e o estímulo à participação comunitária no envolvimento das responsabilidades crescentes no processo de gestão de ensino;

VI – outras atividades correlatas.

[...]

Art. 88. A Secretaria Municipal da Indústria, Comércio Turismo e Trabalho tem a finalidade fomentar políticas de desenvolvimento sustentável, atrair novos empreendimentos, propiciar a geração de emprego e renda e incentivar o crescimento econômico, bem como promover o reconhecimento dos bens produzidos no Município, tem ainda por função cuidar da promoção e divulgação das atrações locais, competindo-lhes:

[...]



XII – Definir as diretrizes para o desenvolvimento econômico tendo como principal indutor a atividade turística;

XIII – Promover o turismo dando o suporte institucional para a integração social e econômica com os demais setores da sociedade, estimulando à dinâmica e a capacitação dos recursos voltados para a atividade;

XIV – Planejar, organizar, executar as ações na área do turismo, de forma integrada com as demais secretarias e instituições públicas e privadas;

XV – Elaborar estudos e pesquisas sobre a demanda e oferta turística do Município, em parcerias com as demais esferas de governo bem como as instituições que atuam e representam o setor, mantendo um sistema de informações atualizado e funcional;

XVI – Promover a articulação com as secretarias responsáveis pela infraestrutura e manutenção da cidade, com vistas a manter as áreas turísticas permanentemente bem-apresentadas, limpas e seguras;

XVII – Outras atividades correlatas.

Denota-se, portanto, que já está incluída nas atribuições da SEMED e SEMDESTUR a necessidade de promover atividades culturais como forma de desenvolvimento humano, social e econômico dos alunos da rede pública municipal de ensino, razão pela qual não implica em nova atribuição.

Outrossim, o STF, ao julgar o Tema 917 de Repercussão Geral (ARE 878911), fixou a seguinte tese, que, a meu sentir, aplicável na hipótese: *“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 CF)”.*

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento já adotado por esta Corte em julgamentos recentes:

TJRO - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que cria a premiação “Aluno Nota Dez” e “Escola Nota Dez” para estudantes da rede pública de ensino. Vício de iniciativa. Inexistência. Lei que não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública Municipal. Ação julgada improcedente.

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que não cria despesa ou trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Precedentes do STF.



Não há inconstitucionalidade na lei que institui a entrega de diplomas para o melhor aluno de cada série do ensino médio, sem criar cargos ou dispor sobre novas atribuições, que não aquelas inerentes à Secretaria de Educação, traduzindo em incentivo e fomento à educação conforme estabelece o art. 205 da CF.

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0811489-12.2023.8.22.0000, Relator: Des. Alexandre Miguel, Data de Julgamento: 14/06/2024).

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.878, de 08 de novembro de 2021. Autoriza a instituição do programa animal comunitário no município de Porto Velho, e dá outras providências. Existência de dispositivo legal que atribui responsabilidades à secretaria do município. Mera referência às atribuições da pasta. Ausência de invasão à competência privativa do Chefe do Executivo para regular atribuições das suas secretarias e o orçamento. Violação ao princípio de separação dos poderes. Inocorrência. Vício formal não reconhecido. Ação improcedente.

1. A norma de iniciativa parlamentar que ao suplementar tema previstos em legislação federal e estadual, faça referência às responsabilidades inerentes à secretaria do município, cujas atribuições já estavam definidas em outra legislação em vigor, não viola a reserva da Administração e tampouco o princípio da Separação dos Poderes, porquanto não gera qualquer interferência na administração municipal e menos ainda, imposição de obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Inconstitucionalidade formal não reconhecida.

2. Ação de inconstitucionalidade improcedente.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0800487-79.2022.822.0000, Rel. Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2023).

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n. 2.766/2020, que autoriza o Poder Executivo a inserir a disciplina de Empreendedorismo na grade curricular dos alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental do Município de Porto Velho. Iniciativa do Legislativo Municipal. Alegada inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Inexistência. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Lei municipal que cria despesas ao Poder Executivo. Possibilidade. Usurpação de competência da União. estados e municípios podem suplementar. Não ocorrência. Improcedência.

1 - É constitucional a lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Poder Executivo a inserir na grade curricular dos alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental do Município de Porto Velho a disciplina de Empreendedorismo, porquanto inserida nas atribuições da Secretaria Municipal de Educação sem que esteja a criar, alterar a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local.

2 - As hipóteses de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.



3 - De acordo com a Tese 917 do Supremo Tribunal Federal, "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)".

4 - O art. 26 da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) dispõe que os estados e municípios podem complementar a grade curricular no interesse de cada ente.

5 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08031235220218220000, Relator: Des. Álvaro Kalix Ferro, Data de Julgamento: 25/05/2022).

TJRO - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.836/2021. Vício Formal de Iniciativa. Inexistente. Programa de Ensino de Atividade Extracurricular. Lei Maria da Penha. Improcedência da Ação.

A Lei de iniciativa do Poder Legislativo, que prevê a inserção na grade curricular das escolas públicas do município de Porto Velho/RO de noções a respeito da Lei Maria da Penha, não criando cargos ou funções públicas; despesas e atribuições de secretarias e órgãos de apoio, não apresenta inconstitucionalidade formal.

(TJ-RO - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 08107094320218220000, Relator: Des. Sansão Saldanha, Data de Julgamento: 22/04/2022).

Dessa forma, não há vício de inconstitucionalidade formal, eis que não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição ao Poder Executivo Municipal, notadamente porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui, razão pela qual não se justifica a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada.

**Isso posto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido inicial, mantendo-se inalterada a Lei Ordinária do Município de Porto Velho n. 3.075/2024.**

É como voto.

## EMENTA



*Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024, que institui o Programa Municipal de Turismo Educativo – PROMTE. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Improcedência do pedido.*

#### *I. Caso em exame*

*1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho visando declarar a inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024, que institui o Programa Municipal de Turismo Educativo, com a alegação de que a norma versa sobre matéria de gestão administrativa, cuja iniciativa é privativa do chefe do Executivo, conforme a Constituição do Estado de Rondônia.*

#### *II. Questão em discussão*

*2. A questão em discussão consiste em (i) saber se a Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024 viola o princípio da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo; e (ii) determinar se a norma impugnada cria ou altera a estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Pública.*

#### *III. Razões de decidir*

*3. A norma não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pois não estabelece novas atribuições a seus órgãos, limitando-se a promover a educação e a cultura, já previstas nas competências da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Turismo.*

*4. A promoção de atividades educativas e culturais se insere nas obrigações do Estado de garantir o direito à educação, conforme estabelecido pela legislação constitucional pertinente.*

#### *IV. Dispositivo e tese*

*5. Pedido improcedente.*



*Tese de julgamento: "1. Não há inconstitucionalidade formal na Lei Ordinária Municipal n. 3.075/2024. 2. A norma não viola o princípio da separação dos poderes, por não criar ou alterar a estrutura da Administração Pública."*

*Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 23, 205, 206; CE/RO, arts. 186, 187, III, 204. Lei Orgânica Porto Velho, arts. 160, 187 e 199; LCM 648/2017, arts. 81 e 88.*

*Jurisprudência*

*relevante citada: STF, ARE 878911 (Tema 917); TJRO, ADIs 0811489-12.2023.8.22.0000; 0800487-79.2022.822.0000; 08031235220218220000; 08107094320218220000.*

## 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, À UNANIMIDADE**

Porto Velho, 16 de Dezembro de 2024

Relator Des. MIGUEL MONICO NETO

RELATOR

