

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0024629-38.2020.8.19.0000

**REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE
BARRA DO PIRÁÍ**

**REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DE
PIRÁÍ**

**RELATORA: DESEMBARGADORA LEILA ALBUQUERQUE
SESSÃO DE JULGAMENTO: 14 DE SETEMBRO DE 2020**

**DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI DO MUNICÍPIO DE BARRA DE
PIRÁÍ.
INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA EM
ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO.**

Poder Legislativo aprovou Lei que institui jornal estudantil *online* na rede pública do Município.

Projeto de Lei apresentado por Vereador em flagrante desobediência à ordem Constitucional vigente.

Dispõe a Carta Magna, com reprodução obrigatória na Estadual, ser a iniciativa do Poder Executivo.

Entendimento pacificado na jurisprudência.

**DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº **0024629-38.2020.8.19.0000**

Des. Leila Albuquerque



em que é Representante **EXMO SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DE PIRAÍ** e Representada **CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DE PIRAÍ**;

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **maioria** de votos, em ***declarar a inconstitucionalidade***, nos termos do voto da Desembargadora Relatora, vencido o Desembargador Nagib Salibi Filho, que julgava improcedente o pedido.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo Sr. Prefeito do Município de Barra de Piraí impugnando a seguinte Lei Municipal:

LEI MUNICIPAL Nº 3247 DE 05 DE FEVEREIRO DE 2020

EMENTA: "INSTITUI O JORNAL ESTUDANTIL ON LINE NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Barra do Piraí, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, aprova e o Representante Legal do Poder Legislativo promulga a seguinte Lei:

Petição Inicial Eletrônica

Art. 1º - Fica instituído no Município de Barra do Piraí o Jornal Estudantil On Line a ser realizado nas Escolas da Rede Pública do Município.

Parágrafo Único - O Jornal poderá ser criado com auxílio de instituições e iniciativas públicas e privadas, para disponibilização e exibição on line de forma gratuita.

Art. 2º - O Jornal Estudantil On Line tem como objetivo a interação entre alunos, pais, professores, promovendo e estimulando a capacidade dos discentes na escrita, leitura, interpretação, raciocínio lógico, cultura e a socialização, além de ser um meio de tornar públicas as ações e notícias relevantes destas Unidades.

Art. 3º - A implantação do jornal ocorrerá por meio de divulgação de matérias escritas ou mídia de vídeo que poderão inclusive ser afixadas nos murais das próprias escolas e mediante publicação nas mídias sociais (facebook, youtube etc.).

Art. 4º - O corpo docente de cada instituição de ensino municipal poderá viabilizar os meios pedagógicos, divulgação e publicação dos textos e matérias jornalísticas realizadas pelos alunos com o auxílio de coordenação a ser definida na própria Unidade Escolar, que poderá inclusive servir para complementação e avaliação dos educandos.

Art. 5º - O jornal tem como escopo fundamental fomentar matérias do cotidiano dos alunos, que poderão ainda utilizar-se deste meio para tratar de assuntos relevantes a vida escolar, campanhas educativas, além de incentivar a escrita e leitura.

§ 1º - Não poderá ser produzido matérias de cunho ofensivo, desrespeito, que denigrem a imagem, apologia ao crime, bullying, inclusive informações sobre pessoas sem prévio consentimento/autorização do mesmo, a fim de evitar ofensa a integridade moral de qualquer pessoa.

§ 2º - Essencial ser utilizada uma linguagem simples e de fácil entendimento, de expressão jovial e moderna na produção dos trabalhos e atividades afetas ao programa.

Art. 6º - O Poder Executivo e a Secretaria Municipal de Educação poderão instituir os meios para implantação do Jornal Estudantil On Line, em conjunto com a Direção das Escolas.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

TJRJ 202000211703 22/04/2020 16:25:57 FTV

20 16:25:57 FTV Petição Inicial Eletrônica

O Requerente afirma que a Norma jurídica padece de vício de iniciativa e está em desacordo com a Constituição Estadual e com a Carta da República.

E pretende a suspensão dos efeitos dos artigos em sede de Medida Cautelar assim afirmando:

T.J. – O.E.
DI nº 0024629-38.2020.8.19.0000
Des. Leila Albuquerque



Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa, admite-se em juízo de conveniência (art. 105, "b" do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) o deferimento cautelar, como fez o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da ADI 766-1-RJ (DJU 27/5/94):

"Mais do que em face da configuração do periculum in mora, considero que o deferimento da medida liminar postulada, justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa".

Por todos esses motivos expostos, justifica-se a suspensão liminar da legislação municipal em questão, até decisão definitiva nos presentes autos, conforme já assentado por este Tribunal de Justiça em outras oportunidades.

TJRJ 202000211703 22/04/2020 16:25:57 FTV Petição Inicial Eletrônica

A fls. 17/23, foram suspensos os efeitos da Norma.

Manifestação da Câmara Municipal de Barra do Piraí a fls. 42/52, em nome do seu Presidente e assinada pelo Procurador da Câmara Municipal.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se a fls. 58/63.

Parecer do Ministério Público a fls. 65/71.

É o Relatório.

A Câmara Municipal de Barra de Piraí aprovou projeto de Lei que institui o jornal estudantil *online* na rede pública do Município.

E o Prefeito ingressou em Juízo com esta Ação Direta de Inconstitucionalidade por ter sido da iniciativa de Parlamentar o Projeto, alegando:

A Lei Municipal nº 3247/2020 deve ser declarada inconstitucional em sua integralidade, uma vez que seus dispositivos conflitam com os preceitos constitucionais inscritos nos artigos 6º, 7º, 64, 145, inciso II, III, VI, alínea "a", todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, *verbis*:

[...]

Consequentemente, a legislação municipal afronta os artigos 2º, 61, §1º, inciso II, alíneas "a" e "b" e 84, incisos II, III, VI, alínea "a", da Constituição Federal de 1988:

De fato, a Constituição Federal estabelece que cabe ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização da administração direta:

"Deve-se observar que, de acordo com o art. 61, § 1º, da CF, em algumas matérias, a função legislativa do Congresso Nacional não inclui a de iniciativa, de competência exclusiva do Presidente da República, nos casos de disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de suas remunerações e, ainda, a criação, estruturas e atribuições da Administração Pública, bem como as relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais.

[...]

Tem iniciativa, ainda, sobre serviços e pessoal de algumas entidades da federação, nos seguintes casos: a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentos, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (§ 1º, I, b);".¹

No mesmo sentido:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização

¹ COSTA, Nelson Nery. Constituição Federal anotada e explicada. Rio de Janeiro: Forense. 5. ed. 2012. p. 298.

*administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.*²

Trata-se de matéria de reprodução obrigatória (o que foi observado pelo Constituinte Estadual) em razão do princípio da simetria:

*“Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material.
[ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]”*

*“Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa.
[ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]”*

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 16. ed. 2008. p. 620.
T.J. – O.E.

“A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]”

“Lei do Estado de São Paulo. Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria. [ADI 1.275, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.] = ADI 3.179, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010”.³

E que tem como corolário o princípio da Separação dos Poderes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.640/1998 DO ESTADO DE SANTA CATARINA – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONCESSÃO DE

³ A Constituição e o Supremo in <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar>>. Acesso em: 27/04/2020.

VALE-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS, INDEPENDENTEMENTE DA DISTÂNCIA DO DESLOCAMENTO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO RESERVADO, NOTADAMENTE, AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, institui vale-transporte em favor de servidores públicos, independentemente da distância do seu deslocamento: concessão de vantagem que, além de interferir no regime jurídico dos servidores públicos locais, também importa em aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF, motivada pela superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime

T.J. – O.E.

DI nº 0024629-38.2020.8.19.0000

Des. Leila Albuquerque



jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes”.

(ADI 1809, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

É, portanto, eivada de vício formal a Lei de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre implantação de programa em escola pública da rede municipal às expensas do Poder Executivo.

No mesmo sentido a Procuradoria do Estado:

2.1. De fato, o diploma legislativo impugnado é patentemente inconstitucional.

2.2. Ora, o que faz a Lei nº 3.247/2020 é, essencialmente, instituir uma nova atribuição ao Poder Executivo.

2.3. Com efeito, ao criar o “Jornal Estudantil Online”, a ser realizado nas escolas da rede pública do Município (artigo 1º), e cujos meios para implementação poderão ser instituídos pelo Poder Executivo e pela Secretaria Municipal de Educação em conjunto com a direção das unidades educacionais (artigo 6º), a Lei Municipal interfere, sem qualquer dúvida, no funcionamento e na organização da Administração Pública.

2.4. Diante disso, fica mais do que evidente a inconstitucionalidade formal do diploma questionado, em razão da violação ao artigo 112, §1º, inciso II, alínea ‘d’ c/c artigo 145, inciso VI, alínea ‘a’, além da ofensa à separação de Poderes (artigo 7º).

E o Parquet:

T.J. – O.E.
DI nº 0024629-38.2020.8.19.0000
Des. Leila Albuquerque



“Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 3.247, de 05 de fevereiro de 2020, do Município de Barra do Piraí, que “institui o Jornal Estudantil On Line na rede pública do Município de Barra do Piraí e dá outras providências”. Alegação de ofensa aos arts. 6º; 7º; 64; e 145, II, III, VI, “a” da CERJ, correspondentes aos arts. 2º; 61, § 1º, II, alíneas “a” e “c” e 84, II, III, VI, “a” da CRFB/88. Objeto do diploma alvejado que não exhibe qualquer peculiaridade local a autorizar o exercício da competência legislativa própria ou suplementar do Município. Evidente ofensa ao princípio da separação de Poderes, dado que a norma em testilha interfere na liberdade conferida aos estabelecimentos de ensino pela Lei nº 9.394/96 para elaborar e executar a sua proposta pedagógica. Autorização ao Poder Executivo e à Secretaria Municipal de Educação para instituir os meios para implantação do Jornal Estudantil On Line em conjunto com a Direção das Escolas que interfere na organização e funcionamento da Administração. Parecer pela procedência da representação”.

Transcreve-se também trecho do parecer ministerial :

“De acordo com o art. 6º, o Poder Executivo e a Secretaria Municipal de Educação poderão instituir os meios para implantação do Jornal Estudantil On Line, em conjunto com a Direção das Escolas.

Tratar-se-ia, portanto, de um instrumento pedagógico e de divulgação dos trabalhos desenvolvidos nos estabelecimentos de ensino da rede municipal.

Ora, nos termos do art. 24, IX, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, incumbindo à União estabelecer normas gerais (diretrizes e bases) e aos Estados e ao Distrito Federal complementá-las.

Aos Municípios, por seu turno, compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 358, I e II, da Carta Fluminense.

Ora, não se vislumbra na norma sub examen qualquer peculiaridade local que pudesse deflagrar a competência legislativa própria ou suplementar do Município de Barra do Piraí em matéria de educação.

Além disso, de acordo com o art. 12, I, da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional, incumbe aos estabelecimentos de ensino elaborar e executar sua proposta pedagógica, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino.

Ao instituir um instrumento pedagógico, que poderá, inclusive, servir de ferramenta auxiliar na avaliação dos alunos da rede pública municipal, a Lei nº 3.247/2020 imiscui-se na denominada reserva de administração, contrariando o art. 7º, da CERJ.

Isso não bastasse, ao dispor, em seu art. 6º, que o Poder Executivo e a Secretaria Municipal de Educação poderão instituir os meios para a implantação do jornal em conjunto com a Direção das Escolas, interfere o legislador na organização e funcionamento da Administração. Embora a intervenção do Poder Executivo e da Secretaria Municipal de Educação seja tratada como facultativa, termina-se por ingerir na liberdade conferida aos estabelecimentos de ensino pelo art. 12, II, da Lei nº 9.394/96, para administrar os seus recursos materiais e humanos.

Conclui-se, portanto, que o diploma verberado afronta os arts. 7º, 358, I e II, 145, VI, alínea a, da Carta Estadual.”

Ante o exposto, deve ser tornada definitiva a decisão liminar e declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 3.247/20 do Município de Barra do Piraí.

Os efeitos da declaração são *ex-tunc*, ressaltando-se que não chegaram a ser produzidos.

Desta forma, ***julga-se*** procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei.

Rio de Janeiro, 14 de setembro de 2020.

Desembargadora Leila Albuquerque
Relatora

T.J. – O.E.
DI nº 0024629-38.2020.8.19.0000
Des. Leila Albuquerque

