

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0063555-20.2022.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO
REPRESENTADO: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 3.540, DE 1º DE JUNHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO
RELATOR: DES. MARILIA DE CASTRO NEVES VIEIRA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.540, DE 1º DE JUNHO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO, QUE “PRIORIZA A REALIZAÇÃO DE CONVÊNIOS VISANDO A INCLUSÃO DA ATIVIDADE DE ARTES MARCIAIS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL”. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR, MEDIANTE DECRETO, SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE EDUCAÇÃO, CABENDO AOS MUNICÍPIOS, TÃO SOMENTE, SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL PARA ATENDER PECULIARIDADES LOCAIS. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA NORMATIZAR O ENSINO PÚBLICO E ELABORAR AS PROPOSTAS PEDAGÓGICAS DOS SEUS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. PRECEDENTES DESTA E. CORTE. OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 74, INCISO IX, 145, INCISOS II E VI, “A”, E 358, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0063555-20.2022.8.19.0000 em que é Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município de Cabo Frio e Representado Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Cabo Frio.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 3.540, de 1º de junho de 2022, do Município de Cabo Frio, na forma do voto do Relator.

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Cabo Frio, consistente no pedido de declaração de inconstitucionalidade da *Lei Municipal nº 3.540, de 1º de junho de 2022, do Município de Cabo Frio, que “prioriza a realização de convênios visando a inclusão da atividade de artes marciais nas escolas públicas da rede municipal”*.

A legislação impugnada tem a seguinte redação:

“LEI Nº 3.540, DE 1º DE JUNHO DE 2022.

Prioriza a realização de convênios visando a inclusão da atividade de artes marciais nas escolas públicas da rede municipal.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a adoção de medida necessária à efetiva implantação da inclusão da atividade de artes marciais no currículo das unidades escolares do ensino fundamental da rede pública municipal, priorizando-se a celebração de convênios com os governos do Estado e da União e com entidades privadas para a consecução do objetivo desta Lei.

§ 1º A escolha da modalidade da arte marcial ficará a cargo da direção da escola.

§ 2º Além da aula prática, será ministrado o conteúdo filosófico da arte marcial escolhida.

Art. 2º O Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, implantará diretrizes para a divulgação das artes marciais, com cunho educacional.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

Parágrafo único. As unidades de ensino receberão especialistas para proferir palestras e promover outras ações ligadas ao assunto.

Art. 3º Caberá à direção de escola, após estudo específico e detalhado, adaptar a implantação do objetivo desta Lei em consonância com a realidade de sua unidade educacional e ao perfil regional.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. (grifei)

Argui o Representante, violação aos artigos 7º, 74, inciso IX, 145, incisos II e VI, letra “a”, e 358, inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já que, a norma em comento, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre o funcionamento e organização administrativos, se imiscuindo na reserva do Executivo e na legislação federal.

Com efeito, as normas da Constituição Estadual apontadas como violadas dispõem:

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

Art. 74. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, com não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 358. Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber". (grifei)

Do exame de tais dispositivos, conclui-se que a Lei Municipal nº 3.540, incorre em vício por inconstitucionalidade formal, ao promover indevida violação do Poder Legislativo, no âmbito de prerrogativas do Poder Executivo.

Ademais, como se extrai do artigo primeiro da referida lei, o parlamento local determina ao Executivo Municipal que as instituições de ensino público adotem medidas necessárias à implantação da inclusão da atividade de artes marciais no currículo das unidades escolares do ensino fundamental da rede pública municipal.

A priori, tal determinação ingere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública exigindo a realização de "medida necessária à efetiva implantação da inclusão da atividade de artes marciais no currículo das unidades escolares do ensino fundamental da rede pública municipal, priorizando-se a celebração de convênios com os governos do Estado e da União e com entidades privadas para a consecução do objetivo desta Lei".

E não é só.

A legislação impugnada, ao estabelecer que a "escolha da modalidade da arte marcial ficará a cargo da direção da escola .. além da aula prática, será ministrado o conteúdo filosófico da arte marcial escolhida ... o Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal de Educação, implantará diretrizes para a divulgação das artes marciais, com cunho educacional ... as unidades de ensino receberão especialistas para proferir palestras e promover outras ações ligadas ao assunto", impõe regras ao regime de trabalho dos funcionários da Secretaria Municipal de Educação

e das escolas públicas municipais, matéria que avança sobre o regime jurídico do servidor público, cuja competência para legislar é privativa do Chefe do Executivo, consoante o disposto no artigo 112, § 1º, inciso II, letra “b” da Constituição Estadual.

Confira-se o texto da referida norma constitucional:

“Art. 112. 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 Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

.....

II - disponham sobre:

.....

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade”. (grifei)

Como bem analisou a d. Procuradoria de Justiça, em seu parecer de fls. 87/96:

“Note-se que a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para legislar ou regulamentar temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do mandamento constitucional.

Desse modo, apesar dos possíveis nobres objetivos que levaram à sua publicação, a legislação em comento usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal para disciplinar a estruturação administrativa de seus serviços públicos.

A lei, ao determinar a inclusão de matéria no conteúdo curricular que será objeto de desenvolvimento no ensino regular aos alunos do fundamental, impõe regra que respeita à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo sobre a prestação do serviço público

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

de ensino, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, na forma do art. 145, inciso VI, alínea “a” da Carta Estadual, aplicado por simetria aos Municípios.

Junte-se a isso que a instituição de novas atribuições no âmbito da Administração Pública Municipal representa assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, a quem cabe o juízo de conveniência e oportunidade a seu respeito e a verificação das correspondentes disponibilidades orçamentárias e de pessoal, e a quem, por isso mesmo, foi reservada a iniciativa para a deflagração do processo.

Quanto à competência legislativa para tratar sobre educação, a Constituição Federal prevê à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF), enquanto garante aos Estados competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e ensino (art. 24, IX, da CF), e aos Municípios a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF)” (grifei)

Este também o entendimento desta E. Corte, em especial deste Órgão Especial, acerca do tema, do que são eloquentes exemplos os acórdãos cujas ementas se transcrevem:

**“0052231-04.2020.8.19.0000- DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). MARCO ANTONIO
IBRAHIM - Julgamento: 22/02/2021 - OE - SECRETARIA
DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL**

Representação por inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 8.184/2018, que altera dispositivos da Lei nº 6.720/2014, instituidora de planos de cargos, carreiras e remuneração da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro - FAETEC. Alegação de vícios de ordem formal e material, por se tratar de lei de autoria parlamentar que, ao reduzir a carga horária de cargos específicos, dispôs sobre o regime jurídico de agentes públicos, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em ofensa aos artigos 7º e 112, § 1º, II, a e b, da Constituição Estadual. Acolhimento da tese do representante. Jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a usurpação de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, em caso de lei que altera jornada de trabalho de servidor público (regime jurídico). Diploma impugnado que reduz a carga horária de servidores integrantes da Administração Pública

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira

Estadual, dispondo, portanto, sobre seu regime jurídico. Inconstitucionalidade formal. Violação ao princípio da separação de Poderes. Representação julgada procedente

0052217-20.2020.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). MAURÍCIO CALDAS
LOPES - Julgamento: 10/05/2021 - OE - SECRETARIA DO
TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº. 7.454, de 18 de outubro de 2016, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que autoriza o Poder Executivo a reduzir a jornada de trabalho de servidores públicos ou militares que sejam legalmente responsáveis por pessoas com deficiência que requeiram atenção permanente. Controle concentrado de constitucionalidade da legislação estadual. Diploma impugnado que cuida do regime jurídico dos servidores públicos civis e militares do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor sobre a redução da jornada de trabalho nas hipóteses em que específica, matéria afetada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre temas caros à Administração Pública, como determina o texto constitucional federal, de absorção obrigatória pelos estados e municípios. Direito de redução da jornada de trabalho dos servidores responsáveis por pessoa portadora de necessidades especiais que já encontrava abrigo na Constituição do Estado, mais precisamente em seu art. 83, XXI, garantido apenas aos servidores públicos civis. Promulgação da lei hostilizada, de teor autorizativo, que incorre no mesmo vício de iniciativa da EC nº. 02/1991, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 858). A mera autorização não possui o condão de elidir a usurpação de competência pelos parlamentares, de modo a validar diplomas normativos que autorizam aquilo que não podem autorizar, de que não podem dispor ou tratar: matéria alheia à iniciativa da Assembleia Legislativa. Representação por Inconstitucionalidade procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº. 7.454, de 18 de outubro de 2016.

Pode-se concluir que a Lei Municipal nº 3.540/2022, do Município de Cabo Frio, por impor atribuições ao Poder Executivo a respeito do ensino público, com o escopo de incluir nova disciplina à grade curricular dos alunos do ensino fundamental da rede pública, viola os artigos 7º, 74, inciso IX, 145, incisos II e VI, “a”, e 358, inciso II, da Constituição Estadual.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira

Percebe-se que a finalidade da lei alvejada consiste em inserir a disciplina de Artes Marciais no currículo das unidades escolares do ensino fundamental da rede pública municipal de Cabo Frio, o que viola os artigos 74, inciso IX e 358, inciso II, da Constituição Estadual, não só por contrariar norma federal de caráter geral, como também por inexistir peculiaridade que autorize a deflagração da competência legislativa suplementar do Município nesse domínio.

Demais disso, na forma do artigo 319, da Carta Estadual, compete ao Conselho Estadual de Educação normatizar, orientar e acompanhar o ensino nas redes pública e privada, a evidenciar que a formulação dos conteúdos curriculares se insere na chamada reserva da administração.

Assim, a legislação impugnada, ao violar regra de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo e, ainda, ferir as diretrizes constitucionais acerca da competência legislativa, vai de encontro também aos próprios Princípios da Separação dos Poderes e do Pacto Federativo.

Diante de tais argumentos, voto no sentido de declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.540/2022, do Município de Cabo Frio.

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2023

Marília de Castro Neves Vieira
Desembargadora Relator