

**ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0071261-
54.2022.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO
Advogado: Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro
REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 6273 DO ANO DE 2017 DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO
AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO
DE JANEIRO IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº
6273/2017, QUE “DISPÕE SOBRE O USO
PRIORITÁRIO DOS AUDITÓRIOS DAS ESCOLAS
MUNICIPAIS DO RIO DE JANEIRO E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.**

**1. No caso em exame, alega o Representante, em
suma, que a referida Lei, ao versar sobre
organização, planejamento e estruturação da
unidades escolares municipais, dispendo sobre
destinação de bens públicos municipais, a forma de
utilização prioritária dos auditórios das escolas,
bem como a formatação padrão das unidades e o
mobiliário que deverá guarnecê-las, padece de
inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa
(artigo 112, §1º, II, d e artigo 145, VI, a, ambos da
CERJ), além de inconstitucionalidade material, por
violação da separação de poderes (artigo 7º da
CERJ) e por subversão dos princípios que regem a
rede de ensino (artigo 307, II e III, CERJ).**

**2. Afirma, ainda, haver precedente deste TJRJ, no
sentido de que a gestão escolar é matéria
administrativa típica reservada ao Chefe do Poder
Executivo (ADIN 0066360-53.2016.8.19.0000),
pontuando que “Os espaços destinados para
realização de atividades educacionais, artísticas e
esportivas em uma unidade de ensino devem ser**

2

organizados pela direção e o corpo docente, de modo adequado, oportuno e conveniente, incluindo a otimização dos espaços e dependências da unidade educacional’.

2. Com efeito, o diploma vergastado, ao tratar sobre a destinação de espaços nas escolas municipais (artigos 1º e 2º) e ao fixar a formatação padrão das unidades escolares e o mobiliário que deverá guarnecê-las (artigo 3º), adentra em esfera de competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo, em repto ao princípio da separação de Poderes e à iniciativa reservada assegurada ao Executivo pela Carta Estadual, não obstante a nobre intenção que, sem dúvida, conduziu à sua elaboração.

3. Como registrado pela Procuradoria Geral do Município, as medidas determinadas pela Lei nº 6.273/2017, notadamente os artigos 2º e 3º, acarretam indubitavelmente interferência direta na organização, planejamento e estruturação das unidades escolares municipais, tratando-se de medidas tipicamente administrativas afetas às competências privativas do Poder Executivo.

4. E, em havendo nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo, o reconhecimento da inconstitucionalidade é medida que se impõe.

PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA EM TELA.

ACÓRDÃO

2



Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0071261-54.2022.8.19.0000, sendo representante o EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e representada a CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator, vencido o desembargador NAGIB SLAIBI FILHO.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo como objeto a Lei nº 6273/2017 do Município do Rio de Janeiro. A legislação atacada tem a seguinte redação:

LEI Nº 6.273, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2017.

Dispõe sobre o uso prioritário dos auditórios das escolas municipais do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Art. 1º Os auditórios das escolas municipais do Rio de Janeiro serão destinados ao uso prioritário dos professores da disciplina de Artes, bem como às apresentações artísticas e culturais da comunidade escolar.

Art. 2º Todas as escolas municipais deverão garantir a destinação de um espaço adequado para constituição das salas de artes, bem como mobiliário e equipamentos para acondicionar adequadamente os materiais das aulas de artes.

4

§ 1º Quando na escola existir mais de uma linguagem artística, deverá ser disponibilizada uma sala para cada linguagem.

§ 2º A constituição das salas de artes será compatível com a realidade física de cada unidade escolar.

Art. 3º As novas unidades escolares projetadas a partir da publicação desta Lei deverão ser construídas de maneira a garantir os seguintes equipamentos: quadra poliesportiva coberta, espaços para recreação, auditório com equipamento de som e luz, sala de leitura, laboratório de informática e salas de artes visuais, artes cênicas, dança e música.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Representante narra que a referida Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, ao versar sobre gestão escolar, criando política pública e preferências a serem executadas no âmbito da Rede Municipal de Educação, padece de vício de iniciativa (artigos 112, §1º, II, d, e 145, II e VI, CERJ) e, por consequência, viola o princípio da separação de poderes (artigo 7º da CERJ), além dos princípios que regem a rede de ensino (artigo 307, II e III, CERJ). Nesse passo, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da referida Lei.

Manifestação da Câmara Municipal, index 19, pela improcedência do pedido.

Para tanto, alega, em suma, que: (i) a norma — que trata sobre política educacional para os alunos das escolas municipais — não versa sobre matéria cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo, porquanto não cria cargos, funções ou empregos no âmbito da Administração municipal, tampouco altera o regime dos servidores ou cria, extingue ou modifica órgão administrativo; (ii) possibilitar que a educação artística seja tratada como

4

5
prioridade no ambiente escolar reforçará o aprendizado dos estudantes das escolas municipais, de modo que a Lei atacada está de acordo com o artigo 74, IX, da CERJ; (iii) a Lei hostilizada ainda encontra suporte nos artigos 23, V e 205 da CR, normas de reprodução obrigatória e que estabelecem competir também aos Municípios promover e incentivar todos os meios de acesso à educação.

Manifestação da Procuradoria Geral do Município, index 42, pela procedência do pedido.

Para tanto, alega, em suma, que: (i) a Lei impugnada versa sobre temas relacionados à educação, que não estão contemplados na competência legislativa municipal, nos termos do artigo 358, *caput* e incisos I e II, da CERJ; (ii) o Município só tem competência para legislar quando houver interesse local envolvido ou de modo suplementar às legislações federal e estadual, o que parece não ser o caso; (iii) há inconstitucionalidade, também, no conteúdo da norma, na medida em que ingressa em aspectos relevantes à Administração Pública, malferindo a separação de poderes; (iv) nos termos da CERJ, o tema em questão é de iniciativa privativa do Executivo (artigo 112, §1º, II, d e 145, VI, a); (v) a instituição de uma política pública a ser executada no âmbito da Rede Municipal de Educação é matéria de estrita competência do Chefe do Executivo, a quem incumbe dispor, com exclusividade, sobre planos e programas municipais; (v) os artigos 2º e 3º da norma em questão acarretam interferência direta na organização, planejamento e estruturação das unidades escolares municipais, tratando-se de medidas tipicamente administrativas afetas às competências privativas do Poder Executivo; (vi) os espaços destinados para realização de atividades educacionais, artísticas e esportivas em uma unidade de ensino é matéria típica da gestão escolar, devendo ser organizados pela

6
direção e o corpo docente, de modo adequado, oportuno e conveniente; (vii) a lei impugnada, em seu artigo 1º, cria preferências no âmbito escolar que não são compatíveis com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, violando a autonomia dos sujeitos escolares, pois incumbe a estes a liberdade de indicar e selecionar os recursos que melhor atenderão as suas expectativas, bem como a definição, a partir do seu Projeto Político Pedagógico (PPP), das estratégias a serem adotadas conforme as necessidades, anseios e especificidades da comunidade escolar onde estão inseridas.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, index 50, pela procedência do pedido.

Pontua a PGE que: (i) ao estabelecer rotinas específicas para o funcionamento e para o exercício das atividades dentro das escolas municipais, a lei impugnada avançou em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes; (ii) a jurisprudência do STF afirma a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que atribuem deveres aos órgãos pertencentes à estrutura da Administração, já que a hipótese é de reserva de Administração; (iii) a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também afirma a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições e funcionamento da Administração; (iv) assim sendo, a Lei Municipal nº 6.273/2017 deve ser declarada inconstitucional em razão de vício de iniciativa e de violação ao princípio da separação de poderes.

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 55, pela procedência parcial da representação, para que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 6273/2017.

Destaca a Procuradoria que: (i) ao estabelecer, em seu art. 1º, utilização prioritária para os auditórios das escolas do Município do Rio de Janeiro, o diploma alvejado imiscui-se na gestão de bens públicos, invadindo a denominada reserva de administração e infringindo os arts. 7º e 145, II e VI, da CERJ, aplicáveis aos Municípios por força do art. 345, da Constituição Estadual; (ii) o diploma impugnado tratou de matéria relativa à gestão de espaços públicos, atividade de natureza tipicamente administrativa, cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art.112, §1º inciso II, “d”, c/c art.145, inciso VI, “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; (iv) compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF) e à União, ao Distrito Federal e aos Estados legislar concorrentemente sobre educação e ensino (art. 74, IX, da CERJ), incumbindo àquela estabelecer as normas gerais e a estes, desenvolvê-las de acordo com as suas peculiaridades, bem como exercer a competência legislativa plena, até que a União edite as normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 74; (v) aos Municípios foi atribuída competência meramente suplementar, para preencher eventuais lacunas da legislação federal e estadual e, assim, atender às suas especificidades, respeitadas, porém, as linhas traçadas pela União e pelo Estado sobre essas matérias; (vi) ao pretender disciplinar o uso dos auditórios das escolas municipais, o art. 1º do diploma increpado também faz tábula rasa da autonomia pedagógica e administrativa a elas assegurada pela lei que institui as normas gerais sobre educação e ensino, arrostando o art. 358, II, da Carta Estadual.

Por outro lado, consigna que: (i) os demais dispositivos da norma (artigos 2º e 3º) são constitucionais, (ii) ao determinar que os estabelecimentos escolares do Município do Rio de Janeiro tenham espaços, mobiliário e equipamento destinados ao ensino da arte compatíveis com a realidade física de cada unidade escolar e que as escolas a serem construídas contem com quadra poliesportiva coberta, espaços para recreação, auditório com equipamento de som e luz, sala de leitura, laboratório de informática e salas de artes visuais, artes cênicas, dança e música, o diploma objurgado nada mais faz do que viabilizar a educação física e artística nas escolas do Município do Rio de Janeiro, em harmonia com os §§ 2º e 3º do art. 26 da Lei n. 9.394/96; (iii) nos termos da tese sobre o Tema 917 da repercussão geral, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores.

VOTO

In casu, a Lei Municipal nº 6.273/2017 aqui impugnada, de iniciativa da Câmara Municipal, index 000418 do Anexo, “*dispõe sobre o uso prioritário dos auditórios das escolas municipais do Rio de Janeiro e dá outras providências*”. Confira-se o teor da referida Lei:

LEI Nº 6.273, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2017.

Dispõe sobre o uso prioritário dos auditórios das escolas municipais do Rio de Janeiro e dá outras providências.

9

Art. 1º Os auditórios das escolas municipais do Rio de Janeiro serão destinados ao uso prioritário dos professores da disciplina de Artes, bem como às apresentações artísticas e culturais da comunidade escolar.

Art. 2º Todas as escolas municipais deverão garantir a destinação de um espaço adequado para constituição das salas de artes, bem como mobiliário e equipamentos para acondicionar adequadamente os materiais das aulas de artes.

§ 1º Quando na escola existir mais de uma linguagem artística, deverá ser disponibilizada uma sala para cada linguagem.

§ 2º A constituição das salas de artes será compatível com a realidade física de cada unidade escolar.

Art. 3º As novas unidades escolares projetadas a partir da publicação desta Lei deverão ser construídas de maneira a garantir os seguintes equipamentos: quadra poliesportiva coberta, espaços para recreação, auditório com equipamento de som e luz, sala de leitura, laboratório de informática e salas de artes visuais, artes cênicas, dança e música.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Alega o Representante, em suma, que a Lei em comento, ao versar sobre organização, planejamento e estruturação da unidades escolares municipais, dispondo sobre destinação de bens públicos municipais, a forma de utilização prioritária dos auditórios das escolas municipais, bem como a formatação padrão das unidades e o mobiliário que deverá guarnecê-las, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa (artigo 112, §1º, II, d e artigo 145, VI, a, ambos da CERJ), além de inconstitucionalidade material, por violação da separação de poderes (artigo 7º da CERJ) e por subversão dos princípios que regem a rede de ensino (artigo 307, II e III, CERJ).

9

Afirma haver precedente deste TJRJ, no sentido de que a gestão escolar é matéria administrativa típica reservada ao Chefe do Poder Executivo (ADIN 0066360-53.2016.8.19.0000), pontuando que “*Os espaços destinados para realização de atividades educacionais, artísticas e esportivas em uma unidade de ensino devem ser organizados pela direção e o corpo docente, de modo adequado, oportuno e conveniente, incluindo a otimização dos espaços e dependências da unidade educacional*”.

Transcrevo os artigos da CERJ apontados como violados:

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

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.* Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 04 de junho de 2019.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; (NR) Nova redação dada pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 53, de 26/06/2012. (D.O. de 27/06/2012)

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

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

Art. 307. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, vedada qualquer discriminação;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

Pois bem. Nos termos dos artigos 112, §1º, c/c 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (que reproduzem o disposto no artigo 61 da CRFB), cabe ao Chefe do Poder Executivo tratar da organização e funcionamento da Administração. Compete ao Poder Executivo, pois, tratar da estrutura de seus órgãos e direcionar a prestação do serviço público para a atividade que entenda essencial.

Com efeito, os artigos 112, §1º, II, “d” e 145, VI, da CERJ têm por objetivo instrumentalizar o dever constitucional exclusivo que o chefe do Poder Executivo possui de exercer a administração superior do respectivo ente federado. E, por se tratar de competência exclusiva, eventual intromissão por Poder diverso implica violação ao princípio da separação de poderes (CERJ, art. 7º).

Registro que, embora a Constituição Estadual se refira ao Governador do Estado, os mesmos dispositivos são aplicáveis aos Prefeitos, por se tratar de norma constitucional de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos.

Outrossim, como é consabido, o STF, ao tratar da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, editou o Tema 917, fixando a seguinte tese jurídica:

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).

Ou seja, à luz do entendimento firmado no referido Tema e dos dispositivos epigrafados, veda-se lei de iniciativa parlamentar que trate de atribuições de órgãos do Executivo e da organização e funcionamento da Administração, sob pena de vício de iniciativa e conseqüente violação ao princípio da separação de poderes.

Ora, no caso em exame, o diploma vergastado, ao tratar sobre a destinação de espaços nas escolas municipais (artigos 1º e 2º) e ao fixar a formatação padrão das unidades escolares e o mobiliário que deverá guarnecê-las (artigo 3º), adentra em esfera de competência constitucionalmente reservada ao Poder Executivo, em repto ao princípio da separação de Poderes e à iniciativa reservada assegurada ao Executivo pela Carta Estadual, não obstante a nobre intenção que, sem dúvida, conduziu à sua elaboração.

Nesse passo, registro que este Órgão Especial — ao analisar, cautelarmente, em 22/05/2023, lei municipal de iniciativa parlamentar que tratava *do local de realização de festa junina* — apontou pela inconstitucionalidade da indigitada norma *ao não reservar à Administração Pública a indicação do local e a forma de funcionamento dos espaços, conforme juízo de conveniência e oportunidade do Gestor*. Veja-se:



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002915-17-2023.8.19.0000

53

Certificado Eletronicamente

Ao prever a realização da festa em local público, bem como a atuação das escolas municipais ao dispor que poderão montar e explorar barraca no espaço destinado à quermesse”, disciplinou atos de gestão do Poder Executivo, pois consubstanciou funcionamento de órgãos do executivo sem passar pelo crivo do gestor municipal.

Não somente isso: o art. 2º determinou a realização da festa na Praça Nilo Peçanha.

Não reservou à Administração Pública a indicação do local e a forma de funcionamento do espaço, conforme juízo de conveniência e oportunidade do Gestor; a lei determinou expressamente o local da festividade, retirando do Executivo deliberação sobre o evento.

Tal disciplina não poderia ocorrer por lei de iniciativa de membro do Poder Legislativo. Ao fazê-lo, ela feriu o disposto nos artigos 7º, 112, § 1º, II, “a”, e 145, VI, “a”, da Constituição Estadual.

Ora, referidos dispositivos norteiam a chamada “reserva de iniciativa” e “reserva de administração”: a atribuição do Chefe do Executivo de dispor sobre a estrutura, organização, funcionamento e remuneração da Administração Pública, seja através de lei de sua iniciativa privativa, seja através de decreto regulamentar.

É o que ocorre, a meu ver, *mutatis mutandis*, na representação em exame, que tem por objeto lei de iniciativa parlamentar que versa sobre a utilização de espaços no âmbito das escolas municipais, bem como sobre a

futura configuração e mobiliário a serem adotados por novas escolas, em violação à prerrogativa de análise de conveniência e oportunidade que compete ao Chefe do Poder Executivo.

Como registrado pela Procuradoria Geral do Município, as medidas determinadas pela Lei nº 6.273/2017, notadamente os artigos 2º e 3º, acarretam indubitavelmente interferência direta na organização, planejamento e estruturação das unidades escolares municipais, tratando-se de medidas tipicamente administrativas afetas às competências privativas do Poder Executivo, index 0042 – fls. 44-45.

E, em havendo nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Poder Executivo, o reconhecimento da inconstitucionalidade é medida que se impõe.

Trago à colação, também, o seguinte precedente deste Órgão Especial:

0010724-92.2022.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA HELENA PINTO
MACHADO - Julgamento: 23/05/2022 - OE - SECRETARIA DO
TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
MUNICIPAL Nº 3.529/2021 DO MUNICÍPIO DE BARRA DI PIRAÍ,
DISPONDO SOBRE PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA
E SAUDÁVEL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO PÚBLICO E
PARTICULAR NO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. PEDIDO DE
CONCESSÃO DE CAUTELAR PARA SUSPENDER A
LEGISLAÇÃO, POR VÍCIO DE INICIATIVA E VÍCIO MATERIAL,
COM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS
PODERES.

15

- Em juízo de cognição sumária, tem-se que o art. 112, § 1º, da Constituição Estadual elenca as matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, sendo certo que a lei, cuja de iniciativa se deu através da Câmara, cria atribuições expressas que são de atribuição da Secretaria Municipal de Educação, estrutura administrativa municipal, impondo obrigações ao Poder Executivo, violando esfera de competência constitucionalmente reservada.

- **A referida lei interfere diretamente sobre a organização e o funcionamento da administração pública, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo ou expedir regulamentos referentes às atribuições de órgãos integrantes de sua estrutura e aos programas a serem desenvolvidos no âmbito de suas Secretarias.**

- **Como bem aponta a douta Procuradoria de Justiça em seu judicioso parecer "a lei que veicula o tipo de alimentação a ser fornecido na rede de ensino promove invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise de conveniência e oportunidade. Não cabe ao legislador autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão privativamente reservados pela Constituição".**

- Por todo exposto, a prudência indica que a suspensão da eficácia da norma impugnada se revela adequada a evitar possíveis prejuízos até o julgamento da presente demanda, razão pela qual **SUSPENDE-SE LIMINARMENTE** a eficácia da Lei nº 3.529./2021 do Município de Barra do Piraí, até o julgamento final da presente ação.

DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.

Ante o exposto, JULGO O PEDIDO PROCEDENTE, para declarar a inconstitucionalidade, ex tunc, da Lei nº 6273 de 2017 do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro,

**DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR**

15

