

PROJETO DE LEI Nº ____ /2019

Processo: 7474/2019

Tipo: Projeto de Lei: 131/2019

Área do Processo: Legislativa

Data e Hora: 18/06/2019 15:57:01

Procedência: Roberto Martins

Assunto: Dispõe sobre o fornecimento de absorventes
menstruais nas escolas públicas do Município de Vitória e dá
outras providências.

*Dispõe sobre o fornecimento de absorventes
menstruais nas escolas públicas do Município
de Vitória e dá outras providências.*

Art. 1º. Fica garantido o fornecimento gratuito de absorventes menstruais nas escolas da rede municipal de ensino de Vitória.

Parágrafo único. O direito de que trata o caput será garantido a todas as estudantes do sexo biológico feminino, independentemente da identidade de gênero, visando prevenir a evasão escolar e a aquisição de doenças.

Art. 2º. O Município de Vitória garantirá o fornecimento e a distribuição dos absorventes higiênicos, que ficarão disponíveis nos banheiros das escolas da Rede Municipal de Ensino em quantidade adequada às necessidades das estudantes.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

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



Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Attilio Vivacqua, 17 de Junho de 2019.

ROBERTO MARTINS

Vereador (PTB)

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa instituir o fornecimento gratuito de absorventes menstruais para estudantes das escolas da rede pública municipal, em situação de hipossuficiência social e econômica, não possuindo condições financeiras para compra de itens de higiene pessoal.

Inicialmente, ressalta-se a CONSTITUCIONALIDADE FORMAL da proposição, em especial quando a iniciativa por parte do Vereador signatário, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento com Repercussão Geral reconhecida.

Nesse sentido, no julgamento da Tese n. 917, o STF fixou o seguinte entendimento:

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). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015.

Resta claro, portanto, que a Câmara Municipal de Vereadores tem atribuição para deflagrar o processo legislativo em matérias que crie despesa, desde que não interfira na estrutura ou atribuição de seus órgão, tampouco no regime jurídico dos servidores públicos, o que, certamente, o presente projeto não tem o condão de fazer. Assim sendo, no julgamento do ARE 878.911 RG, entendeu-se pela constitucionalidade de lei municipal

que determinou a instalação de câmeras de monitoramento das escolas públicas, tendo sido minutada a seguinte ementa:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. **Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.** 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 públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. **No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria,** vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

Ressalta-se que, tal entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, pelo menos desde 2008, quando no julgamento da ADI 3.394, de relatoria do Ministro Eros Grau, se afirmou que **não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa é de atribuição do Poder Executivo, uma vez que as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo estão taxativamente previstas no rol do art. 61 da Constituição Federal:**

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias

relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Assim, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no **art. 61 da Constituição Federal**, o qual **não prevê a criação de despesas**, vejamos:

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Não se permite, portanto, 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.

Ressalta-se ainda, que, nos termos do entendimento do STF, a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, **somente se aplica aos Territórios federais.**

No âmbito desta municipalidade, a Lei Orgânica do Município de Vitória em seu art. 113, igualmente não prevê a criação de despesas como critério para definição da iniciativa privativa, tampouco poderia, visto se tratar de norma de reprodução obrigatória que deve seguir o padrão estabelecido na Carta Magna.

Diante disso, aprovado o presente Projeto de Lei, **a lei municipal que venha a estabelecer a obrigatoriedade de distribuição de absorventes menstruais em escolas públicas municipais não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não estará maculada com qualquer tipo de vício de inconstitucionalidade formal.**

Vale ressaltar que, em que pese caiba ao Poder Executivo regulamentar a forma de implementação da futura norma, não é a Lei decorrente deste projeto que criará atribuições a órgãos ou Secretarias de forma direta e imediata. Isto é, **após a aprovação da legislação, o Executivo terá garantida a sua discricionariedade na forma de disciplinar o modo como o direito ao recebimento gratuito de absorventes será implementado, bem como a cargo de qual Secretaria ficará a atribuição de fiscalização dessa política pública.**

Nesse sentido, a proteção à educação e a saúde de adolescentes, por meio da garantia de acesso a bens de primeira necessidade, qualifica-se como **direito fundamental de segunda**

dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, inclusive a Prefeitura Municipal, nos termos do art. 227 da Constituição da República:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Apesar de a criação de despesa não impossibilitar a propositura de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sabe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal afirma a necessidade de apresentação de **estimativa de impacto orçamentário-financeiro**, nos termos do art. 16, inciso I:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

- I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ocorre que, o mesmo art. 16, em seu § 3º dispensa tal estudo quando se tratar de “despesa considerada irrelevante”, o que se enquadra no presente caso, considerando o baixo impacto financeiro que a compra de absorventes menstruais causaria no orçamento anual do Município.

Art. 16, § 3º, da Lei Complementar 101/00: Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Superada, portanto, qualquer dúvida quanto a constitucionalidade formal da presente iniciativa, **passa-se a demonstrar a constitucionalidade material, a legalidade e a necessidade da presente proposição**, que visa criar o direito de adolescentes do sexo feminino a ter acesso de modo gratuito a absorventes menstruais a ser fornecido nas escolas municipais de Vitória.

Sabe-se que, em razão do fato de não ter condições financeiras de comprar absorventes menstruais, muitas jovens estudantes abandonam as escolas quando começam o período menstrual ou faltam às aulas, numa média de cinco dias por mês. Isso significa que essas estudantes perdem muitos dias de aulas por ano, com óbvias consequências para o processo educacional e de socialização dessas jovens.

Disponibilizar nos banheiros das escolas o acesso gratuito e ao alcance de todas é uma necessidade que se impõe, pois absorventes higiênicos não são itens supérfluos, cuja falta de acesso interfere na vida escolar das jovens hipossuficientes estudantes da rede municipal de ensino de Vitória. Portanto, deve fazer parte do orçamento das unidades escolares, assim como as provisões de papel higiênicos e outros itens necessários à saúde das alunas da rede pública de ensino.

Ademais, somado ao prejuízo acadêmico, a saúde das alunas também é algo que se visa proteger com a presente proposição, uma vez que muitas ultrapassam o tempo adequado para a troca dos absorventes ou os substituem por produtos inadequados, o que, segundo especialistas, pode causar danos à saúde íntima das meninas, tais quais infecções de pele e na vulva.

Desta feita, a distribuição de absorventes para estudantes visa levar dignidade e esperança por um futuro mais justo e igualitário, bem como prevenir doenças, não sendo admissível que se permita que problemas como a falta de material escolar, merenda ou absorventes íntimos sejam fatores que desencorajam essas jovens de frequentarem as escolas, reduzindo as chances de um futuro melhor. Nesse sentido, a discussão sobre o que vem sendo chamado de “pobreza menstrual” precisa ser encarada, e, considerando o elevado interesse público desta proposição.

Assim, inexistindo qualquer espécie de vício formal ou material, submete-se a presente proposição à apreciação dos nobres pares, dos quais se espera o apoio fundamental para a sua aprovação, que entende-se de grande valia para a municipalidade.

Palácio Attilio Vivacqua, 17 de junho de 2019.



ROBERTO MARTINS
Vereador (PTB)

29/09/2016**PLENÁRIO****REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: ANDRÉ TOSTES

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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 públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

ARE 878911 RG / RJ

Ministro GILMAR MENDES

Relator

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

MANIFESTAÇÃO

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados (eDOC 2).

Nas razões do recurso extraordinário, apresenta-se, inicialmente, a preliminar de repercussão geral da matéria. Aponta-se violação aos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição. Sustenta-se, em síntese, que a Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, trata de matéria de interesse local e, portanto, de competência legislativa municipal.

O prefeito do Município do Rio de Janeiro apresentou contrarrazões, nas quais reafirma que a Lei 5.616/2013

ARE 878911 RG / RJ

é inconstitucional, por tratar de matéria para a qual a iniciativa do processo legislativo é privativa do Poder Executivo (eDOC 4).

Observados os demais requisitos de admissibilidade, dou provimento ao agravo, conheço, desde logo, do recurso extraordinário e submeto o assunto nele veiculado à análise da existência de repercussão geral da questão constitucional.

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:

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

ARE 878911 RG / RJ

violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR

ARE 878911 RG / RJ

694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido 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. 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. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAPÁ. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE

ARE 878911 RG / RJ

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

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.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da

ARE 878911 RG / RJ

criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Publique-se.

Brasília, 9 de setembro de 2016.

Ministro Gilmar Mendes

Relator

Documento assinado digitalmente

**REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
878.911 RIO DE JANEIRO**

PRONUNCIAMENTO

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA –
ESCOLAS PÚBLICAS – CÂMERAS DE
MONITORAMENTO.**

**INCONSTITUCIONALIDADE
DECLARADA NA ORIGEM – RECURSO
EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO
GERAL CONFIGURADA.**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
JULGAMENTO DE FUNDO – PLENÁRIO
VIRTUAL – INADEQUAÇÃO.**

1. A assessora Dra. Juliana Gonçalves de Souza Guimarães prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário com agravo nº 878.911/RJ, relator o ministro Gilmar Mendes, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 9 de setembro de 2016, com termo final para a manifestação em 29 de setembro próximo.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, julgou procedente o pedido veiculado na ação direta de inconstitucionalidade estadual

ARE 878911 RG / RJ

ajuizada pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, impugnando a Lei estadual nº 5.616/2013, editada com o fim de instalar câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias. Consignou a inconstitucionalidade dos preceitos do diploma atacado. Apontou a violação dos princípios da separação dos Poderes e da iniciativa de reserva de lei, asseverando não caber ao Legislativo dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de ensino da Administração Pública.

Os embargos de declaração foram desprovidos, afastando-se a alegação de incompetência dos Tribunais de Justiça para a análise de casos de inconstitucionalidade reflexa, tendo como parâmetro normas de reprodução obrigatória da Lei Fundamental.

No extraordinário, protocolado com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro argui transgressão dos artigos 2º, 24, inciso XV, 30, incisos I e II, 61, § 1º, inciso II, 74, inciso XV, 84, inciso IV, e 227 da Carta da República. Enfatiza haver atribuição constitucional aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. Destaca a atuação do Poder Legislativo municipal visando estabelecer mecanismos de proteção aos estudantes da rede de ensino da capital. Defende a interpretação sistemática do artigo 24, inciso XV, do Texto Maior.

Sob o ângulo da repercussão geral, assinala que a questão versada no recurso ultrapassa os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante do ponto de vista político, social e econômico. Frisa a transcendência do tema consideradas as consequências para os habitantes do Município do Rio de Janeiro.

Nas contrarrazões, o recorrido articula com a

ARE 878911 RG / RJ

impossibilidade de conhecimento do recurso em virtude da inexistência de repercussão geral e da ausência de prequestionamento. No mérito, diz da inconstitucionalidade da Lei nº 5.616/2013, presente a iniciativa privativa do Executivo para legislar sobre a matéria. Ressalta não haver outorga constitucional aos Municípios para tratar de questões atinentes à proteção da infância.

O extraordinário foi inadmitido na origem. Seguiu-se a interposição de agravo, provido pelo Relator.

Eis o pronunciamento do ministro Gilmar Mendes, pela configuração da repercussão geral e pelo provimento do recurso para reafirmar a jurisprudência do Tribunal:

MANIFESTAÇÃO:

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, assim ementado:

DIRETA DE INCONTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E CERCANIAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA d E 145, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MATÉRIA ATINENTE À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA REDE EDUCACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO (eDOC 1).

ARE 878911 RG / RJ

Opostos embargos de declaração, estes foram rejeitados (eDOC 2).

Nas razões do recurso extraordinário, apresenta-se, inicialmente, a preliminar de repercussão geral da matéria. Aponta-se violação aos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição. Sustenta-se, em síntese, que a Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, trata de matéria de interesse local e, portanto, de competência legislativa municipal.

O prefeito do Município do Rio de Janeiro apresentou contrarrazões, nas quais reafirma que a Lei 5.616/2013 é inconstitucional, por tratar de matéria para a qual a iniciativa do processo legislativo é privativa do Poder Executivo (eDOC 4).

Observados os demais requisitos de admissibilidade, dou provimento ao agravo, conheço, desde logo, do recurso extraordinário e submeto o assunto nele veiculado à análise da existência de repercussão geral da questão constitucional.

Na espécie, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo prefeito do Município do Rio de Janeiro, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais e cercanias, e possui a seguinte redação:

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,

ARE 878911 RG / RJ

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.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação.

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido

ARE 878911 RG / RJ

de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros. Confirmam-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014.

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido 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. 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. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE
2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE

ARE 878911 RG / RJ

MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

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.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

ARE 878911 RG / RJ

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Publique-se.

2. Está-se diante de tema a exigir a manifestação do Supremo, presente a iniciativa do diploma legal impondo a colocação de câmeras nas cercanias de escolas públicas municipais.

Quanto ao julgamento do extraordinário, declarando-se a constitucionalidade de lei, no próprio Plenário Virtual, mais uma vez manifesto-me pela inadequação. Este deve ficar restrito à análise da configuração, ou não, da repercussão geral.

ARE 878911 RG / RJ

3. Ao Gabinete, para acompanhar processos que, aguardando exame, versem a mesma matéria.

4. Publiquem.

Brasília – residência –, 19 de setembro de 2016, às 19h45.

Ministro MARCO AURÉLIO

