

Voto Total nº 32/2023Recebido, Autue-se e  
Inclua em pauta

01 AGO 2023

Governo do Estado de

1º Secretário

Estado de Rondônia  
Assembleia Legislativa

01 AGO 2023

Protocolo: 32/23

AO EXPEDIENTE

Em: 28/07/2023

Presidente

Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 139  
Disponibilização: 26/07/2023  
Publicação: 25/07/2023SECRETARIA LEGISLATIVA  
RECEBIDO

9h 40 min

27 JUL 2023

Elaineide Lopes  
Servidor(nome legível)GOVERNADORIA - CASA CIVIL  
MENSAGEM Nº 98, DE 25 DE JULHO DE 2023.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que votei totalmente o Autógrafo de Lei nº 80/2023, de 28 de junho de 2023, de iniciativa dessa ínclita Assembleia Legislativa, que "Obriga as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a disponibilizar as quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para atender à comunidade em seu entorno.", encaminhado a este Executivo por meio da Mensagem nº 124/2023-ALE, de 28 de junho de 2023.

Nobres Parlamentares, inicialmente, analisando a notoriedade quanto ao objeto apresentado, apesar de não haver dúvidas quanto à benevolente intenção do legislador e o comprometimento com o desenvolvimento das atividades de lazer junto a comunidade no Estado de Rondônia, vejo-me compelido a vetar totalmente a propositura, tendo em vista que tal projeto objetiva imputar obrigações de cunho administrativo sob a alçada do Poder Executivo, mais especificamente à Secretaria de Estado da Educação - SEDUC, quando impõe a disponibilização nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo das quadras esportivas e demais dependências das escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino, para atender à comunidade. Ademais, deve ser levado em consideração que as dependências escolares, como salas de aula, laboratórios, bibliotecas e áreas esportivas, representam um investimento significativo do governo à comunidade e a falta de supervisão adequada poderia desencadear comportamentos indesejados, bem como vandalismo, furto ou uso indevido das instalações escolares, prejudicando o patrimônio público e comprometendo a segurança dos próprios usuários da comunidade que estariam utilizando esses espaços, além de que teria um impacto financeiro adicional, a medida que necessitaria desembolsar recursos para reparos e substituição de equipamentos danificados, sobrecarregando o orçamento destinado a educação, afetando a qualidade do ensino.

Outrossim, é pertinente ressaltar que os artigos 1º e 2º do Autógrafo de Lei estabelecem imposição administrativa, vez que obriga a disponibilização de todas as instalações das instituições de ensino estaduais e impõe à direção da escola, subordinada à SEDUC, consolide convênio para viabilizar o zelo, segurança, limpeza das dependências das instituições, dentre outras medidas necessárias a efetivar a abertura do espaço escolar e oferta de serviços para toda população. Por sua vez, tais disposições afrontam diretamente o artigo 186 e inciso VII do artigo 187, ambos da Constituição do Estado, tendo em vista que o Poder Executivo Estadual deve manter o sistemas de ensino respeitando os princípios estabelecidos em leis federais e prevê a abertura de espaço nas escolas para integrar também a família do alunado no ambiente escolar, **in verbis**:

Art. 186. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua preparação e qualificação para o trabalho.

Art. 187. O Estado e os Municípios manterão o sistema de ensino, respeitados os princípios estabelecidos em leis federais e mais os seguintes:

[...]

VII - abertura de espaço nas escolas para integração aluno-professor-família, mediante relacionamento permanente e democrático desses três agentes do processo educativo;

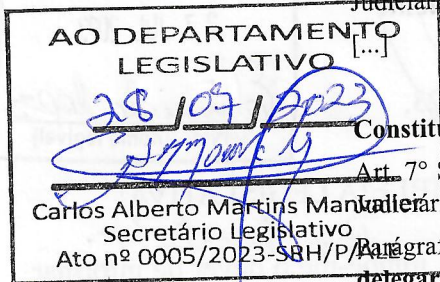
Asssembleia Legislativa do Estado de Rondônia  
Recebido em: 28/07/23  
Hora: 13h30  
Carina



Nesse viés, cumpre destacar que a propositura encontra-se em desacordo com preceitos legais, figurando inconstitucionalidade formal, em razão da usurpação de competência, violando o artigo 2º da Constituição Federal, o artigo 7º e a alínea “d” do inciso II do § 1º do artigo 39, ambos da Constituição do Estado, ademais há inconstitucionalidade material, em razão da desconformidade com o artigo 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, vejamos:

#### Constituição Federal de 1988:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



#### Constituição do Estado de Rondônia:

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

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.**

[...]

Art. 39. 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 Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

**d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.**

[...]

#### Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto** orçamentário e financeiro.

[...]

Além disso, salienta-se que as atividades a serem realizadas no espaço físico da escola não terão correlação com o desenvolvimento escolar, uma vez que se trata, precipuamente, de disponibilizar o espaço físico das escolas estaduais para atividades genéricas que envolvam lazer, cultura e esporte de interesse da população como um todo, sem definir se tais atividades deverão ou não ser coordenadas pela instituição de ensino. Desse modo, pode-se pontuar que as atividades alheias ao desenvolvimento escolar não farão parte das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os programas de assistência social suplementares, assim ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, o inciso VI do artigo 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, prevê que:

**Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

[...]

**VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

É imperativo destacar que a propositura não houve apresentação de planilha de impacto financeiro e orçamentário, o portanto, tal propositura encontra-se em descompasso com o artigo 113 da ADCT, vez que implica no aumento de despesas correntes, pois haverá maior consumo de água, energia elétrica, material de limpeza e outros, além de recursos humanos, como profissionais de segurança, zeladores ou monitores e valendo-se do pessoal lotado na escola para recepcionar e supervisionar o



patrimônio público geraria horas extras pela laboração e uso das dependências escolares fora do horário letivo.

Nesse diapasão, vejamos caso de inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar que impôs atribuições à Administração Estadual, no sentido de obrigar a abertura de escolas durante os meses de férias escolares em razão de programa social que visou oferecer merenda escolar durante o período de férias, **ex positis**:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.245/16, DO MUNICÍPIO DE PARACATU - INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA MERENDA NAS FÉRIAS" - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados - É firme a jurisprudência da Excelsa Corte no sentido de que **"padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública"** (STF, ARE 768450 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015) - "Consoante disposto na Carta da Republica, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito." (STF, ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-9-2014, P, DJE de 3-11-2014.) - A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, - ao determinar a abertura de escolas durante os meses de férias escolares - interferiu na organização administrativa do Poder Executivo, criando novas rotinas de trabalho e impondo o remanejamento de servidores a fim de atender à previsão legal, violando, assim, as normas insertas nos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição da Republica, e 66, inciso III, alínea e, da Constituição do Estado de Minas Gerais, malferindo, ainda, o disposto no art. 173, § 1º, da CEMG, segundo o qual é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro." - Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que [...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública."

(STF. ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000180731184000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 13/02/2020, Data de Publicação: 19/02/2020)

Quanto ao tema, a remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assevera que:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.

(ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19.02.2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.)

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. [...] Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não





pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”

(RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-2-2012.)

Nesse sentido, é pacífico na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa a envolver atos de planejamento, organização, gestão, administração, direção e execução de políticas, serviços públicos e prédios públicos pertencentes ao patrimônio estadual. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Diante ao que se expôs, vê-se com clareza que a proposição apresenta inconstitucionalidade formal, em razão da usurpação de competência e inconstitucionalidade material, em razão da desconformidade com o artigo 113 da ADCT, ante a ausência da planilha de impacto financeiro e orçamentário. Assim, opino pelo Veto Total, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência e, conseqüentemente, com a pronta manutenção deste Veto Total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

**SÉRGIO GONÇALVES DA SILVA**  
Governador em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Gonçalves da Silva, Vice Governador**, em 25/07/2023, às 20:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.

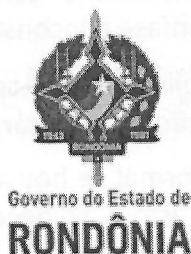


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0040008319** e o código CRC **38246133**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.003255/2023-89

SEI nº 0040008319





## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE  
Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL

Parecer nº 169/2023/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei nº 80/2023 id 0039720261

**ENVIO À CASA CIVIL: 05.07.2023**

**ENVIO À PGE: 06.07.2023**

**PRAZO FINAL: 25.07.2023**

### 1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do **Autógrafo de Lei nº 80/2023 (0039720261)**.

1.2. O autógrafo em comento "*Obriga as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a disponibilizar as quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para atender à comunidade em seu entorno.*".

1.3. É o breve e necessário relatório.

### 2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Dispõe a Constituição Federal que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.

2.2. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no art. 104: "A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo".

2.3. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.

2.4. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º da lei supracitada.



- 2.5. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.
- 2.6. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.
- 2.7. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente.
- 2.8. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.
- 2.9. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, exercendo o veto político quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o veto jurídico quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a Constituição.
- 2.10. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.
- 2.11. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das procuradorias setoriais, e, ainda, somada a previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise da constitucionalidade do autógrafo de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

### DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS.

- 3.1. Inicialmente, destaca-se o princípio constitucional da separação dos Poderes, tanto a Constituição Federal (art. 2º) quanto a Constituição do Estado de Rondônia (art. 7º), respectivamente.
- 3.2. Veja-se que a disciplina constitucional tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.
- 3.3. Somado a isso, a Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF), além de dispor sobre as suas atribuições que lhe são próprias (art. 84, da CF).
- 3.4. Em razão dos princípios da simetria e separação de Poderes, devem ser observadas as hipóteses elencadas pelo art. 39 da Constituição Estadual, em âmbito estadual, distrital e municipal, logo, tais matérias deverão ser iniciadas pelos Chefes do Executivo.
- 3.5. Destaquemos para a análise do presente caso, o que dispõem o art. 39, § 1º, inciso II, alínea "d" da CE, quanto às atribuições das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo:

**Art. 39. 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 Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição**

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)



d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

3.6. *In casu*, trata-se de autógrafo que visa *obrigar as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a disponibilizar as quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para atender à comunidade em seu entorno.*

3.7. Passemos a análise de cada dispositivo.

3.8. O art. 1º se traduz em verdadeira imposição administrativa, porquanto estabelece a disponibilização de todas as instalações das instituições de ensino estaduais como um dever à Administração, vejamos:

**Art. 1º Ficam obrigadas** as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a efetivar a disponibilização das quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas e de reforço escolar, da comunidade em seu entorno.

3.9. Assim, se trata de efetivação de política pública que visa promover lazer, atividades culturais, esportivas e voltadas ao reforço escolar.

3.10. Ademais, podemos destacar o caráter imperativo do disposto no art. 2º, que estabelece que a direção da escola, subordinada à SEDUC, deverá firmar convênio:

**Art. 2º Para o fiel cumprimento do disposto no artigo 1º, a direção da escola deverá firmar convênio com entidade representativa da comunidade, Associação de Pais e Professores ou Conselho Escolar.**

**Parágrafo único. A Secretaria de Estado da Educação deverá apreciar e deliberar quanto à efetiva aprovação do convênio, conforme disposto no caput deste artigo.**

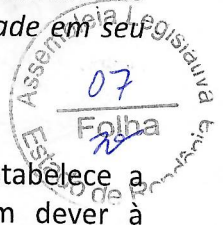
3.11. Isto é, a direção das escolas e a Secretaria Estadual de Educação ficarão obrigadas a firmar convênio, para viabilizar o zelo, segurança, limpeza das dependências das instituições, dentre outras medidas necessárias a efetivar a abertura do espaço escolar e oferta de serviços para toda população que vive em seu entorno.

3.12. Da análise dos dispositivos do autógrafo ora apreciado, observa-se uma indesejável intromissão na competência do Poder Executivo, vez que a Casa Legislativa Estadual estabelece um programa de governo, impondo deveres e obrigações ao Poder Executivo estadual, inclusive gerando despesas ao Poder Executivo estadual, o que viola a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, bem como a Separação dos Poderes constante do artigo 2º da CF e 7º da CE.

3.13. Dessa forma, ao analisar o autógrafo de lei, constata-se que todos os seus artigos estabelecem procedimentos e atribuições para sua implementação a serem seguidos pelo Poder Executivo. No entanto, tais medidas deveriam ser tratadas em projeto normativo de autoria do Poder Executivo, e não do Poder Legislativo, pois está-se, no presente autógrafo, estabelecendo procedimentos e interferindo nas atribuições legais da SEDUC.

3.14. A respeito disso, vejamos caso de inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar que impôs atribuições à Administração Estadual, no sentido de obrigar a abertura de escolas durante os meses de férias escolares em razão de programa social que visou oferecer merenda escolar durante o período de férias:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.245/16, DO MUNICÍPIO DE PARACATU - INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA MERENDA NAS FÉRIAS" - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados - É firme a jurisprudência da Excelsa Corte no sentido de que "padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública" (STF, ARE 768450 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015) - "Consoante disposto na Carta da Republica, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito." (STF, ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-9-2014, P, DJE de 3-







11-2014.] - A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, - ao determinar a abertura de escolas durante os meses de férias escolares - interferiu na organização administrativa do Poder Executivo, criando novas rotinas de trabalho e impondo o remanejamento de servidores a fim de atender à previsão legal, violando, assim, as normas insertas nos arts. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição da República, e 66, inciso III, alínea e, da Constituição do Estado de Minas Gerais, malferindo, ainda, o disposto no art. 173, § 1º, da CEMG, segundo o qual é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro." - Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000180731184000 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 13/02/2020, Data de Publicação: 19/02/2020)

3.15. De mais a mais, não houve apresentação de planilha de impacto financeiro e orçamentário.

3.16. Pode-se mencionar que no art. 2º há imposição de obrigações administrativas que implicariam despesas ao Poder Executivo, como *"a direção da escola deverá firmar convênio com entidade representativa da comunidade, Associação de Pais e Professores ou Conselho Escolar."*

3.17. Esta proposição ocorre, portanto, em descompasso com o comando do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, pois inexistente nos autos a juntada de estimativa de impacto financeiro-orçamentário da medida, nos seguintes termos:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).**

3.18. É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

3.19. Saliente-se que o Poder Legislativo, no exercício de sua função essencial, não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um Poder em outro, violando, por consectário lógico, o princípio da separação dos poderes.

3.20. Quanto a esse tema, vejamos jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna." (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19.02.2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.)

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que



não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (RE 427.574-ED), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 13-<2>-2012.)

3.21. Neste cenário, entende-se pela inegável existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafo analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade formal subjetiva dos arts. 1º e 2º** em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea 'd' do inciso II e inciso I, do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual.



#### 4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS.

4.1. Restará caracterizada a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Carta Magna e/ou Constituição Estadual, podendo ainda igualmente verificar-se quando houver desvio de poder ou excesso de poder legislativo

4.2. Evidenciada inconstitucionalidade formal, passamos à análise da constitucionalidade material do autógrafo.

4.3. De acordo com a Constituição do Estado de Rondônia, o Estado deve manter o sistemas de ensino respeitando os princípios estabelecidos em leis federais e prevê a abertura de espaço nas escolas para integrar também a família do alunado no ambiente escolar, vejamos:

**Art. 186. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua preparação e qualificação para o trabalho.**

**Art. 187. O Estado e os Municípios manterão o sistema de ensino, respeitados os princípios estabelecidos em leis federais e mais os seguintes:**

(...)

**VII - abertura de espaço nas escolas para integração aluno-professor-família, mediante relacionamento permanente e democrático desses três agentes do processo educativo;**

4.4. Pode-se pontuar que as atividades alheias ao desenvolvimento escolar não farão parte das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive os programas de assistência social suplementares, nesse sentido a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, prevê :

**Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

**II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;**

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar

**VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**



4.5. A proposta em apreciação indica que as atividades a serem realizadas no espaço físico da escola não terão correlação com o desenvolvimento escolar, uma vez que se trata, precipuamente, de disponibilizar o espaço físico das escolas estaduais para atividades genéricas que envolvam lazer, cultura e esporte de interesse da população como um todo, sem definir se tais atividades deverão ou não ser coordenadas pela instituição de ensino.

4.6. Ademais, a SEDUC se manifestou no feito, por intermédio da Análise nº 1/2023/SEDUC-GPMO, expondo as dificuldades que seriam enfrentadas pela rede pública estadual ao implementar a proposta:



(...) Embora seja louvável buscar o melhor uso dos recursos públicos e promover a integração entre escola e comunidade, é necessário analisar cuidadosamente os desafios que podem surgir ao implementar essa proposta.

Um ponto a ser considerado é o aumento das despesas operacionais que o uso das dependências escolares fora do horário letivo pode acarretar. A utilização dos espaços implica em maior consumo de recursos como água, energia elétrica, material de limpeza e outros. Esses custos adicionais precisam ser considerados, especialmente considerando-se que as escolas já operam com orçamentos restritos, o que pode afetar a capacidade de suprir plenamente suas necessidades essenciais..

Outro aspecto a ser ponderado é a disponibilidade de recursos humanos para atender às demandas da comunidade durante os finais de semana, feriados e recesso letivo.

As dependências escolares, como salas de aula, laboratórios, bibliotecas e áreas esportivas, representam um investimento significativo por parte do governo e da comunidade. Qualquer dano causado a esses espaços teria um impacto financeiro adicional, recursos para reparos e substituição de equipamentos danificados. Esses custos adicionais poderiam sobrecarregar ainda mais o orçamento e afetar a qualidade da educação oferecida. Além disso, a falta de supervisão adequada poderia levar a comportamentos indesejados, como vandalismo, furto ou uso indevido das instalações escolares. Isso não apenas prejudicaria o patrimônio público, mas também comprometeria a segurança dos próprios usuários da comunidade que estariam utilizando esses espaços.

Para mitigar esses riscos, seria necessário um investimento adicional em recursos humanos, como profissionais de segurança, zeladores ou monitores, para garantir a proteção adequada das dependências escolares durante os períodos em que a comunidade estivesse fazendo uso delas. No entanto, como mencionado anteriormente, a Secretaria de Estado da Educação pode não dispor dos recursos necessários para disponibilizar esses profissionais de forma consistente nos fins de semana, feriados e recesso letivo.

Além disso, a disponibilização de pessoal lotado na escola para recepcionar e supervisionar o patrimônio público acarretaria despesas com pagamento de horas extras o que honoraria ainda mais a folha de pagamento do pessoal da educação. (...)

4.7. Ante o exposto, com relação ao aspecto material do autógrafo em análise, não se vislumbra qualquer conteúdo que contrarie preceito, princípios ou direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal e Estadual, o que caracteriza a **higidez material** da proposta.

## 5. DA CONCLUSÃO.

5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo:

I - **veto jurídico integral, incidente em razão de constatação da inconstitucionalidade formal objetiva do Autógrafo de Lei nº 80/2023** que: "*Obriga as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a disponibilizar as quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para atender à comunidade em seu entorno.*" (0039720261), conforme alínea 'd' do inciso II, do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como por ausência de instrução do feito com estimativa de impacto financeiro-orçamentário, em



afronta ao estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal c/c inciso I do art. da Constituição Estadual; além disso, inexistem nos autos as peças necessárias à comprovação de adequação financeira-orçamentária do autógrafo, em descompasso com o estabelecido nos arts. 16, 17 e 21 da LRF.

5.2. O disposto no item 5.1. não prejudica a **competência exclusiva e discricionária** do Excelentíssimo **Governador do Estado** para realização do **veto político se**, motivadamente, considerar o autógrafo, no todo ou em parte, **contrário ao interesse público**, consoante disposto no art. 42, § 1º da Constituição Estadual.

5.3. Cumpre esclarecer que o tema versado nos presentes autos aparentar ser de inegável interesse público, pelo que, pode o Poder Legislativo, dentro de sua discricionariedade, meditar a respeito do encaminhamento de indicação parlamentar ao Poder Executivo, visando implementar a política pública pretendida, o que sanaria a inconstitucionalidade apontada, se encaminhado o PL por quem detêm competência para tanto.

5.4. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria nº 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

5.5. Considerando a tramitação no item anterior, o consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor MAXWEL MOTA DE ANDRADE, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

**GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA**

Procurador do Estado junto à Casa Civil

Portaria nº 373 de 13 de junho de 2023



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA**, Procurador do Estado, em 12/07/2023, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0039788062** e o código CRC **FE753397**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.003255/2023-89

SEI nº 0039788062





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Procuradoria Geral do Estado - PGE  
DESPACHO

SEI Nº 0005.003255/2023-89

Origem: PGE-CASACIVIL

Amparado na competência delegada pelo Procurador-Geral do Estado, por meio da Portaria nº 375, de 13 de junho de 2023 (0039015635), **APROVO** o teor do Parecer nº 169/2023/PGE-CASACIVIL (0039788062), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial de origem para providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

**FÁBIO DE SOUSA SANTOS**  
Procurador do Estado  
Assessor Especial do Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Fabio de Sousa Santos, Procurador do Estado**, em 17/07/2023, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0039949483** e o código CRC **78C622C4**.

**Referência:** Caso responda este Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.003255/2023-89

SEI nº 0039949483





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Estado da Educação - SEDUC

Ofício nº 12559/2023/SEDUC-NURED

Porto Velho, 12 de julho de 2023.

À Senhora

**ELLEN REIS ARAÚJO TRINDADE**

Diretora Técnico-Legislativo - DITELIR

Nesta

Assunto: **Autógrafo de Lei n. 80/2023.**

Senhora Diretora,

Reportamo-nos ao Ofício nº 3977/2023/CASACIVIL-DITELGAB (0039735164), que trata do Autógrafo de Lei n. 80/2023, que "Obriga as escolas pertencentes à rede pública estadual de ensino a disponibilizar as quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo, para atender à comunidade em seu entorno." (0039720261),



Documento assinado eletronicamente por **DÉBORA LÚCIA RAPOSO DA SILVA**, Secretário(a) **Adjunto(a)**, em 14/07/2023, às 00:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0039915411** e o código CRC **DC88F45D**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.003255/2023-89

SEI nº 0039915411





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria de Estado da Educação - SEDUC

**ANÁLISE**

Análise nº 1/2023/SEDUC-GPMO

**ASSUNTO**

**Proposta de Lei para uso das dependências escolares pela comunidade**

**EMENTA**

**"As escolas pertencentes da Rede Pública Estadual de Ensino, ficam obrigadas a efetivar a disponibilização das quadras esportivas e demais dependências do estabelecimento de ensino, nos finais de semana, feriados e períodos de recesso letivo para atender a comunidade em seu entorno".**

**REFERÊNCIAS**

Mensagem nº 80/2023-ALE

**DA ANÁLISE**

A proposta de lei que obriga as escolas a cederem seus espaços para a comunidade nos finais de semana, feriados e recesso letivo para atividades culturais, esportivas e de reforço escolar levanta questões importantes relacionadas à viabilidade e aos efeitos financeiros e operacionais dessa medida. Embora seja louvável buscar o melhor uso dos recursos públicos e promover a integração entre escola e comunidade, é necessário analisar cuidadosamente os desafios que podem surgir ao implementar essa proposta.

Um ponto a ser considerado é o aumento das despesas operacionais que o uso das dependências escolares fora do horário letivo pode acarretar. A utilização dos espaços implica em maior consumo de recursos como água, energia elétrica, material de limpeza e outros. Esses custos adicionais precisam ser considerados, especialmente considerando-se que as escolas já operam com orçamentos restritos, o que pode afetar a capacidade de suprir plenamente suas necessidades essenciais..

Outro aspecto a ser ponderado é a disponibilidade de recursos humanos para atender às demandas da comunidade durante os finais de semana, feriados e recesso letivo.

As dependências escolares, como salas de aula, laboratórios, bibliotecas e áreas esportivas, representam um investimento significativo por parte do governo e da comunidade. Qualquer dano causado a esses espaços teria um impacto financeiro adicional, recursos para reparos e substituição de equipamentos danificados. Esses custos adicionais poderiam sobrecarregar ainda mais o orçamento e afetar a qualidade da educação oferecida. Além disso, a falta de supervisão adequada poderia levar a comportamentos indesejados, como vandalismo, furto ou uso indevido das instalações escolares. Isso não apenas prejudicaria o patrimônio público, mas também comprometeria a segurança dos próprios usuários da comunidade que estariam utilizando esses espaços.

Para mitigar esses riscos, seria necessário um investimento adicional em recursos humanos, como profissionais de segurança, zeladores ou monitores, para garantir a proteção adequada das dependências escolares durante os períodos em que a comunidade estivesse fazendo uso delas. No entanto, como mencionado anteriormente, a Secretaria de Estado da Educação pode não dispor dos recursos necessários para disponibilizar esses profissionais de forma consistente nos fins de semana, feriados e recesso letivo.

Além disso, a disponibilização de pessoal lotado na escola para recepcionar e supervisionar o patrimônio público acarretaria despesas com pagamento de horas extras o que honoraria ainda mais a folha de pagamento do pessoal da educação.

A proposta de lei em questão requer uma análise criteriosa dos efeitos financeiros e operacionais envolvidos. É fundamental considerar o equilíbrio entre o benefício que essa medida pode trazer para a comunidade e as restrições impostas pelas limitações orçamentárias e de recursos humanos. Além disso, é importante garantir que as atividades desenvolvidas não comprometam o bom funcionamento das escolas, uma vez que para atender o estudante nos dias letivos a escola deve estar limpa e organizada e com seus recursos físicos e materiais disponíveis e em bom funcionamento.



## CONCLUSÃO

Em suma, embora a proposta de lei para o uso das dependências escolares pela comunidade nos finais de semana, feriados e recesso letivo para atividades culturais, esportivas e de reforço escolar seja uma iniciativa interessante, é necessário considerar as limitações de recursos humanos e financeiros e, ainda espaço temporal para organização e limpeza da escola para atendimento dos dias letivos. Buscar soluções alternativas que levem em conta a limitação das escolas e da Secretaria de Estado da Educação, bem como a garantia do bom funcionamento do ensino regular, pode ser uma abordagem mais viável e equilibrada para atender às demandas da comunidade.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Queite Dias Feitosa, Coordenador(a)**, em 12/07/2023, às 02:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0039866083** e o código CRC **6CF6CE96**.

**Referência:** Caso responda esta Análise, indicar expressamente o Processo nº 0005.003255/2023-89

SEI nº 0039866083

