



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT  
ÓRGÃO ESPECIAL



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE** Nº 0056692-53.2019.8.19.0000

**REPTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE DO RIO DE JANEIRO**

**REPDO: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

Legislação: parágrafo único do artigo 3º; §1º, do artigo 4º; dos artigos 5º, 6º e 7º, todos da Lei Municipal nº 5.707, de 31 de março de 2014.

### ACÓRDÃO

Representação por Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; §1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º, da Lei nº 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro. Lei atacada institui o Selo Rio Idoso, de reconhecimento ao mérito de iniciativas empresariais públicas ou privadas, ou contribuições financeiras voltadas para a assistência, inserção social e melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas no âmbito do Município.

O Poder Legislativo Municipal cria obrigações para a Prefeitura do Rio de Janeiro, invadindo sua competência ao determinar que o Poder Executivo instituirá a logomarca e publicará no Diário Oficial do Município, em listagem mensal todas as concessões proferidas no mês anterior e, ainda, editar os atos necessários com vistas à regulamentação da citada Lei. Além, de criar expressamente despesas para a





Prefeitura, ao obrigar que disponibilize todos os recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários ao Conselho Municipal do Idoso para o efetivo cumprimento da lei. A usurpação de iniciativa se traduz em vício de origem, vez que a violação à regra de reserva de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da norma, que resta insanável até mesmo pela sua sanção e promulgação.

No caso, a Lei nº 5.707/2014 decorreu de projeto de lei nº 15 de 2013, de autoria da Vereadora Laura Carneiro, em flagrante violação à iniciativa reservada ao Poder Executivo municipal e, conseqüentemente, afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, ante a clara interferência do Poder Legislativo na gestão administrativa municipal, a cargo do chefe do Poder Executivo. Vício formal e material. Violação ao artigo 7º; artigo 358, I, e artigo 359, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

**PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE** para declarar, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; o §1º, do artigo 4º e dos artigos 5º, 6º e 7º, todos da Lei nº 5.707/2014.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT  
ÓRGÃO ESPECIAL



**VISTOS, relatados e discutidos nesta Representação de Inconstitucionalidade n° 0056692-53.2019.8.19.0000, em que é Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Representado Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.**

ACORDAM, por unanimidade, os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **em julgar procedente a Representação para declarar, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; o §1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º, da Lei n° 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2020.

Des. Katya Maria De Paula Menezes Monnerat - Relatora





## RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face do parágrafo único do artigo 3º; §1º, do artigo 4º e dos artigos 5º, 6º e 7º, todos da Lei nº 5.707, de 31 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, que instituiu o Selo e Diploma Rio Idoso no âmbito do Município e deu outras providências.

Sustenta-se, em síntese, que os dispositivos impugnados criam obrigações imperativas explícitas para o Poder Executivo ou para órgão integrante de sua estrutura, em flagrante violação ao Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao disposto no artigo 145, VI, alínea a, do mesmo diploma legal, invadindo a competência privativa do Poder Executivo de sobre o funcionamento e a organização da Administração Pública. Requer seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados. (pasta 2)

A inicial veio acompanhada dos documentos constantes do Anexo.

O Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, por sua Procuradora, defende a lei impugnada. Alega que a competência fixada no artigo 145, VI, “a” da Constituição Estadual não afasta o exercício, pelas Casas Legislativas, da sua função primordial de legislar. Aduz que as normas impugnadas nada dispõem sobre criação, estruturação ou atribuições de qualquer órgão do Poder Executivo, apenas



estabelecem parâmetros que serão observados na execução de tais atribuições. A Constituição protege os idosos, atribuindo à família, sociedade e o Estado o dever e garantir-lhes condições dignas de sobrevivência. E que a Lei nº 5.707/2014 concretiza tal propósito em âmbito municipal, fomentando ações efetivas da sociedade na assistência, inserção social e melhoria da qualidade de vida dos idosos. Ressalta que a norma também se coaduna com as diretrizes traçadas pelo Estatuto do Idoso - Lei nº 10.741/2003, na defesa dos direitos e garantias legais assegurados aos idosos, de competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios. Por fim, protesta pela improcedência da Representação ofertada. (pasta 15)

O Município do Rio de Janeiro sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos combatidos na presente, por violação aos artigos 7º e 145, VI, alínea a da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que asseguram, respectivamente, os princípios da separação dos poderes e o da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (pasta 21)

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro opina pela procedência da Representação de Inconstitucionalidade em relação aos dispositivos questionados, por violação ao disposto nos artigos 7º e 112, §1º, inciso II, alínea “d”, ambos da Constituição do Estado do RJ. Ressalta que o diploma em tela, ao determinar que o Executivo institua logomarca, publique deferimento, emita diploma, disponibilize recursos e divulgue conteúdo normativo, fez com que o Poder Legislativo criasse para o Poder Executivo obrigações materiais com reflexos financeiros indiscutíveis e





insuscetíveis de convalidação pela mera promulgação do diploma ora vergastado. Acrescenta que as matérias relacionadas à estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo são reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, restando também violado o artigo 145, inciso VI, da Constituição do ERJ. (pasta 29)

A Procuradoria Geral de Justiça opina pela procedência da Representação nos termos como ofertada, por ofensa aos artigos 7º; 112, §1º, inciso II, “d” e 145, incisos II e VI, “a” da Constituição Estadual. (pasta 37)

*Passa-se a decidir.*

Discute-se nesta ação a inconstitucionalidade, dispositivos da Lei da Lei nº 5.707, de 31 de março de 2014, do Município do Rio de Janeiro, mais especificamente, o parágrafo único do artigo 3º; §1º, do artigo 4º e dos artigos 5º, 6º e 7º, por vício formal – de iniciativa; e material – de matéria reservada.

*Eis a Lei questionada:*

“O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro nos termos do art. 79, §7º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 5 de abril de 1990, não exercida a disposição do §5º do artigo acima, promulga a Lei nº 5.707 , de 31 de março de 2014, oriunda do Projeto de Lei nº 15, de 2013, de autoria da Senhora Vereadora Laura Carneiro.

Art. 1º Fica instituído o Selo Rio Idoso, de reconhecimento ao mérito de iniciativas empresariais públicas ou privadas, ou contribuições financeiras voltadas para a assistência, inserção social e melhoria





da qualidade de vida das pessoas idosas no âmbito do Município.

Parágrafo único. Considera-se idoso para os efeitos desta Lei, as pessoas com idade igual ou superior a sessenta anos, conforme determina o art. 1º da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Art. 2º Consideram-se iniciativas empresariais em favor das pessoas idosas, aquelas que incentivem, patrocinem ou de alguma forma favoreçam a assistência, inserção social e melhoria da qualidade de vida da população da terceira idade no âmbito do Município.

**Art. 3º** O Selo Rio Idoso configurar-se-á como uma logomarca, que poderá ser utilizada pela empresa em produtos, embalagens e material publicitário.

**Parágrafo único.** A logomarca será instituída pelo Poder Executivo.

**Art. 4º** A empresa interessada em obter o direito ao uso do Selo, poderá fazê-lo mediante indicação dos Poderes Executivo e Legislativo, ou ainda se inscrever no Conselho Municipal do Idoso para análise do pedido, conforme os documentos a serem apresentados em processo específico.

**§1º** Os pedidos deferidos serão publicados pelo Poder Executivo no Diário Oficial do Município, em listagem mensal que inclua todas as concessões proferidas no mês anterior, devendo constar o nome da empresa e a data da promulgação.

§ 2º O Selo Rio Idoso terá validade de vinte e quatro meses e sua renovação poderá ser solicitada três meses antes do término da validade da concessão anterior, obedecendo aos preceitos descritos no caput deste artigo.

**Art. 5º** As empresas agraciadas com o referido Selo receberão Diploma correspondente, emitido pelo Conselho Municipal do Idoso.



**Art. 6º Cabe ao Poder Executivo disponibilizar todos os recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários ao Conselho Municipal do Idoso para o efetivo cumprimento desta Lei.**

**Art. 7º O Poder Executivo editará os atos necessários com vistas à regulamentação do disposto nesta Lei, bem como a sua divulgação.**

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 31 de março de 2014

Vereador JORGE FELIPPE -Presidente”

Não se desconhece a inexistência de separação absoluta dos Poderes Estatais. A essência do sistema adotado pelo direito brasileiro está na separação harmônica, de modo a permitir que cada Poder exercite preponderantemente, mas não exclusivamente, um tipo de função e estrutura – Executivo, Legislativo e Judiciário, com uma margem de autonomia, não se subordinando à outra, mas permitindo o seu controle.

Neste contexto, cabe ao chefe do Poder Executivo – municipal, estadual ou federal, um conjunto de competências atinentes à existência do Estado e à formulação de escolhas políticas públicas, principalmente, quando acarretem obrigações e despesas, como no caso considerado.

O Poder Legislativo Municipal, ao determinar que o Poder Executivo instituirá a logomarca e publicará no Diário Oficial do Município, em listagem mensal, todas as concessões proferidas no mês anterior, devendo, ainda, editar os atos necessários, com vistas à regulamentação da citada Lei, cria obrigações para a Prefeitura do Rio de Janeiro, invadindo a sua competência.





E vai além, cria expressamente despesas para a Prefeitura, ao obrigar que disponibilize todos os recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários, ao Conselho Municipal do Idoso, para o efetivo cumprimento da lei.

É da essência da autonomia municipal estabelecida na Constituição da República, primordialmente, a capacidade decisória de se autoadministrar quanto aos interesses locais<sup>1</sup>. Tal competência, de natureza material/administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal – Prefeito, não comporta delegação, nos termos do artigo 145, VI, a, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

Ao chefe do Poder Executivo cabe propor leis e editar regulamentos, de modo a melhor cumprir as suas funções. A gestão municipal é competência exclusiva do chefe do Executivo – Prefeito<sup>3</sup>, que poderá iniciar as necessárias leis para o seu exercício, nos termos do artigo 112, §1º, II, alínea “d”, c/c artigo 145, VI, “a”, ambos da Constituição do

---

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>2</sup> Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

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

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



Estado do Rio de Janeiro<sup>4</sup>, sob pena de caracterizar-se invasão de competência nos termos do artigo 7º da mesma carta constitucional<sup>5</sup>.

A não observância do devido procedimento, vicia o processo legislativo e seu produto, por inconstitucionalidade formal, pois iniciado por autoridade incompetente – vício de iniciativa.

E, de modo a manter-se harmônica com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 14<sup>6</sup>, deixa claro a autonomia do ente federativo objetivando o respeito ao interesse local e ao bem-estar da população.

---

<sup>4</sup> 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 e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

<sup>5</sup> Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>6</sup> Art. 14 – **O Município, pessoa jurídica de direito público interno, é unidade territorial que integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro, dotada, nos termos assegurados pela Constituição da República, pela Constituição do Estado e por esta Lei Orgânica, de autonomia:**

I – política, pela eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores;

II – financeira, pela instituição e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas;

III – administrativa, pela organização dos serviços públicos locais e administração própria dos assuntos de interesse local;

IV – legislativa, através do exercício pleno pela Câmara Municipal das competências e prerrogativas que lhe são conferidas pela Constituição da República, pela Constituição do Estado e por esta Lei Orgânica.

**§ 1º – O Município rege-se por esta Lei Orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República e na Constituição do Estado.**

(...)

Art. 15 – Restrições impostas pela legislação municipal em matéria de interesse local prevalecem sobre disposições de qualquer ente federativo, quando anteriores a estas e desde que não revogadas expressamente.



No caso, a Lei nº 5.707/2014 decorreu de projeto de lei nº 15 de 2013, de autoria da Vereadora Laura Carneiro, em flagrante violação à iniciativa reservada ao executivo municipal nos termos fixados no inciso I do artigo 358 e do 359, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro<sup>7</sup> e, conseqüentemente, ao Princípio da Separação dos Poderes expresso no artigo 7º, da mesma carta.

A usurpação de iniciativa se traduz em vício de origem, irremediável, ao ato legislativo, acarretando a nulidade da norma, que resta insanável até mesmo pela sua sanção e promulgação. É a inconstitucionalidade orgânica formal da lei em comento, ante a inobservância da regra de competência para edição do ato. Sobre a matéria esclarece a doutrina:

*“Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico.”*<sup>8</sup>

*“O desenho da separação de Poderes como concebido pelo constituinte originário é importante. A emenda que suprime a independência de um dos Poder ou que lhe estorve a autonomia seria imprópria.”*<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 359 - Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.

<sup>8</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª ed. Saraiva, 2006, p. 26.

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, e Outros. *Curso de Direito Constitucional*. Ed. Saraiva, 2007, p.213.





E de outra feita, tem-se também a inconstitucionalidade material da norma:

*“quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou um princípio.”<sup>10</sup>*

Logo, o parágrafo único do artigo 3º; o §1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º, da Lei nº 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro, padecem de vícios formal e material, por tratar de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal, em clara ofensa ao disposto nos artigos 7º; 358, inciso I; e do 359, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A incompatibilidade da Lei nº 5.707/2014 com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, de forma reflexa com a Constituição da República – artigo 2º e artigo 30, VII, é insanável, por contrastar com o princípio da coerência e harmonia das normas do ordenamento jurídico<sup>11</sup>.

Flagrante violação dos artigos 7º, 112, §1º, II, alínea “d”, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, de forma reflexa, do artigo 2º e 30, VII, da Constituição da República.

Diante do exposto, julga-se procedente a Representação para declarar, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade

<sup>10</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª ed. Saraiva, 2006, p. 26.

<sup>11</sup> DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 43ª ed. JusPODIVIM, 2020, p. 49.  
*Repres. Inconst. nº 0056692-53.2019.8.19.0000*





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**

**GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT  
ÓRGÃO ESPECIAL**



do parágrafo único do artigo 3º; o §1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º,  
da Lei nº 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2020.

Des. Katya Maria De Paula Menezes Monnerat - Relatora

