



REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
0090342-57.2020.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADA: MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO QUESTIONADA: LEI MUNICIPAL Nº 6.350/2018

RELATOR: DESEMBARGADOR WERSON RÊGO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.350, DE 4 DE MAIO DE 2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR.

1) Nos termos do art. 22, XXIII, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, que, nos termos do art. 194, também da Carta Magna, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

2) A Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) dispõe, em seu art. 8º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social, observados os princípios e diretrizes nela estabelecidos. Matéria que, no âmbito federal, foi tratada no Decreto Federal nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.

3) Legislação impugnada que atendeu ao comando contido no art. 8º, da Lei nº 8.742/93, bem assim ao disposto no art. 3º, do Decreto Federal nº 7.053/2009.

4) Não incidência, ao caso concreto, dos **arts. 112, § 1º, II, “d”** (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto o artigo 145, *caput*, VI, da mesma Carta), e **145, caput, VI** (que estabelece, em sua alínea “a”, que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos), **ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**



Poder Judiciário
Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



5) O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ, submetido ao regime de repercussão geral (Tema 917), firmou a seguinte tese: **“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).”**

6) Legislação em berlinda que em nada interfere na estrutura ou na atribuição dos órgãos da Administração Pública, eis que, além de não gerar despesa para o Executivo, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. **6.1)** Ademais disso, **a legislação sub censura não possui eficácia concreta**, limitando-se a **traçar diretrizes gerais e abstratas sobre a política por ela instituída**, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo.

7) Incidência do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu **Tema 917**. Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado vício de iniciativa. Precedentes do e. Supremo Tribunal Federal e deste c. Órgão Especial.

8) Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual. Precedente do e. Supremo Tribunal Federal.

9) A análise do texto normativo combatido demonstra que a Câmara Municipal se limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República, não se tratando, pois, de criação de direitos, na medida em que estes emanam da própria Constituição, mas, sim, de lhes dar concretude. **9.1)** Conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, **não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição**. Precedente.

10) Improcedência da presente Representação.





Poder Judiciário
Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº **0090342-57.2020.8.19.0000**, em que é Representante o **EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e Representada a **MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**,

A C O R D A M os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade** de votos, em **JULGAR IMPROCEDENTE** a Representação, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2022.

WERTON RÊGO
Desembargador Relator





RELATÓRIO

Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Rio de Janeiro, tendo como objeto a Lei Municipal nº 6.350, de 4 de maio de 2018, que **“Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências.”**

Alega o Representante que a instituição de política pública é matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, a quem incumbe dispor, com exclusividade, sobre os planos e programas municipais, nos termos do artigo 44, III c/c artigo 71, II, alíneas “b”, “c” e “e”, da Lei Orgânica do Município, e artigo 145, VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, motivo pelo qual a iniciativa legal vergastada implica interferência do Poder Legislativo em atividade típica do Poder Executivo. Aduz ter havido ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, estabelecido no artigo 2º, da Constituição da República, reproduzido no artigo 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e no artigo 39, da LOMRJ.

Manifestação da parte Representada, a fls. 29/45, defendendo a constitucionalidade da legislação em questão. Argumenta que, conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, sedimentado em seu Tema 917, as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo devem ser interpretadas de forma estrita, ficando elas limitadas a matérias de cunho estritamente administrativo, relacionadas ao regime jurídico de servidores, à estrutura ou à atribuição de órgãos da Administração Pública, o que não se verifica no caso concreto. Asevera que diversos dispositivos do diploma alvejado são normas de caráter geral e abstrato, que apenas definem as molduras do programa a ser implementado no âmbito municipal, sem violar as regras de deflagração do processo legislativo. Sustenta que a instituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua não se enquadra na exceção contida no mencionado Tema 917, na medida em que tal medida apenas atende ao disposto no Decreto Federal nº 7.053/2009, norma que tratou da política em questão na esfera federal.

A d. Procuradoria Geral do Estado manifestou-se, a fls. 48/57, pela procedência do pedido, aduzindo que a lei em comento viola o princípio da separação de poderes, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo, eis que estabelece atribuições para a Administração Pública, definindo o modo como deverão ser desempenhadas, além de avançar em providências que cuidam de funções típicas do Executivo, indicando como será a alocação de recursos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual e, ainda, instituindo um novo órgão no âmbito do Poder Executivo, o que fere o art. 112, § 1º, alínea “d”, c/c art. 145, VI, alínea “a”, da Constituição Estadual.



A d. Procuradoria de Justiça manifestou-se, a fls. 60/74, opinando pela procedência parcial da presente representação, a fim de se declarar a inconstitucionalidade dos art. 10 a 13 da legislação impugnada, por afronta ao art. 112, § 1º, II, alínea “d”, da Constituição Estadual.

A douta Defensoria Pública, a fls. 76/83, formulou pedido de intervenção de terceiro, na modalidade de *Amica Curiae*, o que restou deferido pela decisão de fls. 97, tendo ela, posteriormente, se manifestado, a fls. 103/121, pela improcedência do pedido.

Manifestou-se a d. Procuradoria do Município, a fls. 147/155, pelo provimento da representação de inconstitucionalidade.

É o breve relatório do essencial.

VOTO

A legislação impugnada, Lei Municipal nº 6.350/2018, institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências, sendo esta a sua redação, *in verbis*:

“Art. 1º Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua consoante os princípios, diretrizes e objetivos previstos nesta Lei.

Art. 2º A Política Municipal para a População em Situação de Rua, em consonância com o Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, tem por objetivo assegurar os direitos sociais da população em situação de rua, criando condições para promover a garantia dos seus direitos fundamentais, da sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Art. 3º Para efeitos desta Lei são consideradas pessoas em situação de rua o grupo populacional heterogêneo e composto por crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que possuam em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares e comunitários fragilizados ou interrompidos, a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite ou como moradia provisória ou todo aquele que se declarar como tal.



Art. 4º São princípios da Política Municipal para a População em Situação de Rua:

- I – o respeito à dignidade da pessoa humana;**
- II – o direito à convivência familiar e comunitária;**
- III – a valorização e o respeito à vida e à cidadania;**
- IV – o atendimento humanizado e universalizado;**
- V - o respeito as condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, sexo, orientação religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência;**
- VI – a erradicação de atos violentos e ações vexatórias e de estigmas negativos e preconceitos sociais que produzam ou estimulem a discriminação e a marginalização, seja pela ação ou omissão;**
- VII – o respeito à liberdade de decisão em relação à permanência em situação de rua ou adesão voluntária ao acolhimento institucional.**

Art. 5º A Política Municipal para a População em Situação de Rua observará as seguintes diretrizes:

- I – promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;**
- II– responsabilidade do poder público pela elaboração e pelo financiamento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;**
- III – articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais;**
- IV – integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para a execução da Política Municipal para a População em Situação de Rua;**
- V – incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua;**
- VI – incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;**
- VII – implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito e à capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e do respeito no atendimento à população em situação de rua;**
- VIII – democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.**

Art. 6º São objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua:

- I – assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;**



- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III – produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;
- IV – desenvolver ações educativas continuadas que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua;
- V - incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, nas áreas do conhecimento;;
- VI – ampliar a rede de acolhimento temporário, adotando o padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 7º;
- VII – implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;
- VIII – criar e divulgar canal de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua e de sugestões para o aperfeiçoamento e a melhoria das políticas públicas voltadas para esse segmento;
- IX – orientar a população em situação de rua sobre benefícios previdenciários;
- X – proporcionar o acesso da população em situação de rua aos serviços assistenciais existentes;
- XI - ampliar a oferta dos centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;
- XII - ampliar a oferta dos consultórios na rua, no âmbito da Atenção Básica do Sistema Único de Saúde e fortalecimento da rede de atenção psicossocial;
- XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar à população em situação de rua acesso à alimentação de qualidade, atentando para as necessidades especiais de gestantes e nutrizes enquanto permanecerem nessa situação;
- XIV – incluir a população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho;

XV – disponibilizar programas de capacitação, profissionalização e qualificação e requalificação profissional para a população em situação de rua, a fim de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho;

XVI – alocar recursos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua;

XVII – criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XVIII – garantir ações de apoio e sustentação aos programas de habitação social que atendam à população em situação de rua, com o acompanhamento social desenvolvido por equipe multidisciplinar, nos períodos anterior e posterior à ida para o imóvel.

XIX - proporcionar o acesso da população em situação de rua à documentação básica;

XX - realizar contagem oficial da população em situação de rua no máximo a cada quatro anos;

XXI - criar centros de referência especializados para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social que valorize a convivência social;

XXII - garantir acesso à educação e políticas para incentivo à permanência na rede de ensino;

XXIII - Ampliar o serviço especializado de Abordagem Social para realizar abordagem continuada, programada e permanente, visando estabelecer uma escuta ativa, que favoreça o fortalecimento de vínculos para conhecer a pessoa em suas peculiaridades e história de vida, priorizando os casos envolvendo crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência;

Parágrafo único. As ações previstas neste artigo deverão observar as especificidades de crianças e adolescentes prevista no artigo 227 da CF, na Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990, na Res. 64/2016, no Marco da Primeira Infância, na Resolução CNAS/CONANDA nº 1, de 15 de dezembro de 2016, e demais normas atinentes à matéria.

Art. 7º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário e excepcional observará limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos, respeitado o direito de permanência na rua em caso de não aderir as propostas ofertadas.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário são aqueles tipificados na normativa nacional.



§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade do Município, considerando-se o censo previsto no inciso V do artigo 6º.

§ 3º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pela Administração Pública Municipal.

Art. 8º Às mulheres em situação de rua serão assegurados, de modo simplificado, o acesso aos serviços públicos de atenção à saúde e proteção da mulher.

Art. 9º A Política Municipal para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada com as Secretarias e com as entidades da sociedade civil referenciadas ao CREAS e Centro Pop.

Art. 10. Fica instituído um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, composto paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público.

Art. 11. O comitê terá a seguinte composição:

I - representantes do Poder Público:

a) um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH;

b) um representante da Secretaria Municipal de Saúde;

c) um representante da Secretaria Municipal de Educação;

d) um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação;

e) um representante da Secretaria Municipal de Emprego, Desenvolvimento e Inovação;

f) um representante da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente;

g) um representante da Secretaria Municipal da Casa Civil.

h) um representante da Secretaria Municipal de Cultura;

i) um representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro;

j) um representante da Defensoria Pública da União;

II - representantes da sociedade civil:

a) quatro representantes de entidade de atendimento a pessoas em situação de rua, sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente;

b) três representantes de organizações que promovam a defesa de direitos e/ou a pesquisa sobre população em situação de rua, sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente;

c) três representantes do Município do Rio de Janeiro, indicados pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, sendo um representante atuante no segmento da criança e do adolescente.

§ 1º Irão compor o Comitê na qualidade de convidados, com direito a voz, sem direito a voto, os representantes dos seguintes órgãos:

I - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro;

II - Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º Os membros do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, titulares e suplentes, serão indicados pelos dirigentes máximos dos órgãos e entidades a que pertencem, e designados por ato do Prefeito.

§ 3º A cada membro do Comitê corresponderá um voto, cabendo ao Presidente, ainda, o voto de qualidade em caso de empate.

§ 4º Os membros do Comitê Intersetorial Municipal de Acompanhamento e Monitoramento da Política para a População em Situação de Rua não farão jus a qualquer remuneração, sendo suas funções consideradas de relevante interesse público.

§ 5º A composição da representação da sociedade civil deverá ser renovada a cada dois anos mediante a realização de processo eleitoral, conforme regras a serem estabelecidas no Regimento Interno.

§ 6º A coordenação do Comitê Gestor caberá inicialmente à SMASDH pelo prazo de três anos, cabendo discussão a respeito, após este prazo.

Art. 12. Compete ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua:

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos municipais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas municipais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;



VI - instituir grupos de trabalho temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Município do Rio de Janeiro e analisar formas para sua inclusão e compensação social, observando as especificidades de crianças e adolescentes;

VII - acompanhar a implementação da Política Municipal da População em Situação de Rua, em âmbito local;

VIII - organizar, periodicamente, encontros para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a População em Situação de Rua;

IX - deliberar sobre a forma de condução dos seus trabalhos e seu regimento.

Art. 13. Dentre as ações para a implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, o município promoverá a reestruturação e ampliação da rede de acolhimento temporário.

Art. 14. O Município poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, para execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a presente Política, sempre em consonância com disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.”

Pois bem. A questão submetida à apreciação do Poder Judiciário é desafiadora, não apenas em seu conteúdo jurídico, mas, sobretudo, no que respeita ao seu conteúdo social e econômico, à luz dos direitos humanos. É uma questão tormentosa que lança luzes sobre problemas de um segmento populacional praticamente inexistente aos olhos da coletividade. E a grande indagação que fica é a seguinte: a quem compete a elaboração de políticas públicas voltadas à proteção dos direitos fundamentais da população em situação de rua?

Como se infere do texto acima transcrito, o diploma legal impugnado institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua Política, bem assim o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua.

De acordo com o artigo 22, XXIII, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, que, nos termos do artigo 194, também da Carta Magna, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.



No exercício dessa competência, a União editou a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), que dispõe, em seu art. 1º, *“a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”*. Adiante, em seu art. 8º, prevê que *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social, observados os princípios e diretrizes nela estabelecidos*.

No âmbito federal, a matéria foi tratada no Decreto Federal nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, estabelecendo em seu art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

A legislação municipal vergastada, ao contrário do que afirma o i. Representante, encontra-se em harmonia com o dispositivo acima transcrito, bem assim com o art. 8º, da Lei nº 8.742/93.

No caso concreto, o Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro aduz que a legislação municipal em berlinda conteria vício de iniciativa, eis que, nos termos do art. 44, III, c/c art. 71, II, alíneas “b”, “c” e “e”, da Lei Orgânica do Município, e art. 145, VI, alínea “a”, da Constituição Estadual, a instituição de política pública seria matéria de ***iniciativa privativa*** do Poder Executivo, implicando, assim, ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, estabelecido no art. 2º, da Constituição da República, reproduzido no art. 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e no art. 39, da LOMRJ.

O art. 125, §2º, da Constituição da República, bem assim o art. 161, IV, alínea “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, preveem que o controle de constitucionalidade concentrado exercido perante os Tribunais de Justiça terá como parâmetro a Constituição Estadual.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a seu turno, não possui qualquer dispositivo específico que preveja a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre políticas, planos e programas de interesse público, o que, por si só, já afastaria o alegado vício de iniciativa.

Examine-se a presente Representação, portanto, à luz dos dispositivos constitucionais suscitados pelo i. Representante. Vejamos:

O art. 112, § 1º, II, “d”, da **Constituição Estadual**, estabelece que são de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da mesma Carta, *in verbis*:

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

(...)

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

Por sua vez, o citado **art. 145, VI, da Constituição Estadual**, em sua alínea “a”, invocada pelo i. Representante no abono de sua tese, estabelece que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Com efeito, o e. **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do **ARE 878.911 RG/RJ**, submetido ao regime de repercussão geral (**Tema 917**), firmou a seguinte tese:

“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).”

A legislação municipal impugnada, além de **não gerar despesa** para o Poder Executivo, **não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos**, e **não lhes fixa a respectiva remuneração**; **não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública**; **não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares**, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. Enfim, em **nada interfere na estrutura ou na atribuição** dos órgãos da Administração Pública.



Não se diga que, ao instituir o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, estaria a Lei Municipal nº 6.350/2018 criando um novo órgão no âmbito do Poder Executivo, na medida em que **nada há** no texto legal que insira o referido Comitê na estrutura do Executivo.

Ademais disso, a legislação em comento **não possui eficácia concreta**. Ela se limita a traçar **diretrizes gerais e abstratas [normas programáticas]** sobre a política por ela instituída, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo.

Logo, perfeitamente ajustado ao caso concreto o entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu Tema 917. Não se vislumbra, portanto, qualquer usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, afastando-se o alegado vício de iniciativa, por violação ao art. 145, VI, “a”, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, já se pronunciou e. Supremo Tribunal Federal:

“Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, em termos gerais e abstratos, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Embora a referida lei adote a nomenclatura de programa, o que faz, em realidade, é dispor em termos gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delimitação de uma política pública permanente sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos.

A norma atacada não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar.

Limitou-se o texto impugnado, portanto, a estabelecer diretrizes e objetivos no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por ofensa à regra da separação dos poderes.

Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

(...)

Por fim, o aresto impugnado encontra-se em conformidade com a jurisprudência fixada por esta Corte no julgamento do RE 878.911-RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 917 da Repercussão Geral (...)"

(RE 835101/SP - Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES - Julgamento: 16/08/2018 - DJe: 21/08/2018). - grifei

Na mesma linha de raciocínio, este c. Órgão Especial:

0027511-75.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Des. CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA - Julgamento: 03/09/2018

Representação de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 5.130/2009 que “Cria o certificado de captação para repasse de recursos financeiros ao Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiado com doações financeiras feitas por pessoas físicas e jurídicas dedutíveis no Imposto de Renda”. Alega-se na petição inicial a ocorrência de vício de iniciativa, a invasão de competência legislativa e a violação aos princípios da licitação e da razoabilidade. **Matéria que não está inserida no rol de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Lei que não cria órgãos, cargos ou novas atribuições para o Poder Executivo. Possibilidade de deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar. Lei que trata da implementação de políticas públicas de competência municipal.** Ausência de invasão, pelo município, de competência legislativa federal. Violação aos princípios da licitação e da razoabilidade que não restou caracterizada. Presunção de constitucionalidade das leis que não foi afastada. Desprovimento da representação. - *grifei*

A tradicional disputa sobre a divisibilidade ou indivisibilidade do poder, do que resulta o princípio da separação dos poderes, diz com a exata delimitação das funções típicas dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Nada obstante, quando se está diante de direitos fundamentais da pessoa humana, independem estes da vontade do poder político, pelo que devem não apenas ser respeitados, senão, também, protegidos pelo próprio poder político. Em situações tais, antes de se falar em separação, dever-se-ia cogitar de cooperação e interação entre os poderes.

Deste modo, cabe investigar se, no caso concreto, o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuição privativa do Poder Executivo municipal e, como visto acima, a resposta negativa se impõe.

Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual.

Nesse sentido, uma vez mais, afirmou a e. Suprema Corte:

“A lei objeto desta ação, ao instituir a reserva de espaço exclusivo para mulheres e crianças no BRT, em determinados horários, visando coibir as oportunidades de assédio sexual, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista nos arts. 23 e 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, nos termos dos artigos 932, V, b e VIII do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.”

(RE 1351379/RJ - Relator Ministro EDSON FACHIN - Julgamento: 06/12/2021 - DJe: 10/12/2021). - grifei

A Câmara Municipal, no caso concreto, se **limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais já previstos no art. 6º, da Constituição da República**. Limitou-se a estabelecer, em **linhas gerais e abstratas, objetivos, princípios e diretrizes** para delimitação de política pública no interesse da população em situação de rua.

Não se trata, pois, de reconhecer direitos, na medida em que eles emanam da própria Constituição, mas, sim, de **lhes dar concretude** - providência exigida de todos os poderes do Estado. E, conforme entendimento consolidado do e. Supremo Tribunal Federal, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Confira-se:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. **(RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)** - grifei



Não nos basta, pois, nos dias atuais, apenas declarar os direitos fundamentais da população em situação de rua – de todos nós já exaustivamente conhecidos -, mas de dar-lhes concretude. Neste aspecto, não há primazia ou prerrogativa privativa de um poder sobre os demais. Ao contrário, deve imperar a cooperação e a interação entre os poderes constituídos.

Especificamente, no caso concreto, tudo bem examinado e analisado, é de se concluir, *data maxima venia* das douras e fundamentadas ponderações em sentido contrário, que a lei impugnada **não padece de qualquer vício, seja formal, seja material**, pelo que a improcedência do pedido é medida que se impõe.

À conta de tais fundamentos, voto no sentido de se **julgar improcedente o pedido formulado na presente Representação**.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2022.

WERSON RÊGO
Desembargador Relator