

**ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0005269-
49.2022.8.19.0000**

**REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO
PIRAÍ**

Advogado: Procuradoria do Município de Barra do Piraí

Advogado: Yago Duque Argolo

**REPRESENTADO: EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
BARRA PIRAI**

Advogado: Marcos Bensiman lunes

**LEGISLAÇÃO: LEI Nº 3477 DO ANO DE 2021 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO
PIRAÍ**

RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO
AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE
BARRA DO PIRAI IMPUGNANDO A LEI
MUNICIPAL Nº 3.477/2021, QUE “DISPÕE SOBRE
A REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DAS ÁGUAS DOS
RESERVATÓRIOS DAS ESCOLAS E CRECHES
MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.
ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
FORMAL E MATERIAL.**

**1. Alega o Representante, em suma, que a
referida Lei, ao fixar para o Poder Executivo a
obrigação de realizar a análise das águas dos
reservatórios das escolas e creches municipais,
viola a competência privativa do Chefe do Poder
Executivo Municipal para dispor sobre
organização, estrutura e atribuições da
Administração pública, cria despesa para o
Poder Executivo, além de invadir a competência
concorrente da União e dos Estados para
legislarem sobre educação e proteção à saúde.**

**2. Porém, o fato de a regra estar dirigida ao
Poder Executivo, por si só, não implica que ela
deva ser de iniciativa privativa do Prefeito
Municipal.**

3. Nesse sentido, o STF editou o Tema nº 917, segundo o qual “*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).*”

4. No caso em exame, a Lei Municipal em tela, ao determinar a análise das águas dos reservatórios das escolas e creches pelo Poder Executivo, não cria ou altera a estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, tampouco trata de matéria feta ao regime jurídico de servidores públicos.

5. Além do mais, como salientado pela Procuradoria de Justiça, a forma de realização da análise das águas dos reservatórios das creches e escolas fica a cargo da própria Administração, a quem cabe executar o comando legal por meio da Secretaria de Água e Esgoto, segundo seu critério e planejamento, tanto em aspecto operacional quanto de pessoal, não se identificando, destarte, efetiva intromissão ou alteração no sistema organizacional do referido órgão.

6. Outrossim, a legislação vergastada estabelece mecanismo de proteção à saúde das crianças matriculadas nas creches da rede pública municipal, sendo certo que compete a todos os entes federativos adotar políticas destinadas à salvaguarda dos vulneráveis.

7. Destarte, não há que se falar em inconstitucionalidade formal ou material no caso em tela. Precedentes deste Órgão Especial.

PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0005269-49.2022.8.19.0000, sendo representante o EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ e representado o EXMO SR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA PIRAÍ.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Barra do Piraí, tendo como objeto a Lei nº 3.477/2021 do Município de Barra do Piraí. A legislação atacada tem a seguinte redação:

Lei Municipal nº 3477 de 10 de Agosto de 2021

EMENTA: Dispõe sobre a realização de análise das águas dos reservatórios das escolas e creches municipais e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO Pirai, estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, aprova e o Representante Legal do Poder Legislativo promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica assegurada a realização quadrimestral de coleta de amostras para análise das águas dos reservatórios das escolas e creches no âmbito do Município de Barra do Pirai.

Art. 2º A realização da análise das amostras mencionadas no artigo anterior deverá ser efetuada pela Secretaria Municipal de Água e Esgoto.

Art. 3º Dar-se-á publicidade ao resultado das análises.

Parágrafo único - Nos casos em que for constatado que a água não obedece ao padrão de potabilidade, oferecendo riscos à saúde, serão tomadas providências imediatas.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PRESIDENTE 10 DE AGOSTO DE 2021

Ediango Loures
PRESIDENTE

Serviço Público Municipal
Processo nº 9565/21
Data: ___/___/___
Rubrica: _____

O Representante aponta a existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material no diploma impugnado, nos termos dos artigos 5º, 6º e 7º (princípios federativo e da separação de poderes), artigo 112, §1º, II, alínea “d” (estrutura e atribuições dos órgãos administrativos) e 145, II, III, VI, alínea “a” (competência privativa do Chefe do Executivo para organização administrativa), todos da CERJ.

Neste sentido, alega que a Lei em tela, ao ordenar a realização quadrimestral de coleta e análise das amostras de água efetuada pela Secretaria de Água e Esgoto, viola o princípio da separação de poderes, bem como a

5
competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor, mediante lei, sobre organização, estrutura e atribuições da Administração Pública, além de gerar despesa relacionada à rotina administrativa das entidades que compõem a Administração Municipal.

Acresce haver inconstitucionalidade formal orgânica, por invasão da competência concorrente da União e dos Estados para legislarem sobre educação e proteção à saúde. Consigna que, no exercício da competência legislativa concorrente, compete à União a edição de normas gerais que atendam ao interesse nacional, sendo conferida aos Estados e ao Distrito Federal competência suplementar, atendendo ao interesse regional. Já ao Município compete a edição de normas suplementares de interesse local.

Nesse passo, afirma que, ao legislar sobre matéria de “defesa da saúde”, os Municípios devem ser limitar à suplementação da legislação estadual e federal, sem inovar na matéria ou criar obrigações não estabelecidas anteriormente pela União e Estados, o que não foi observado no caso em exame.

Certidão, index 0027 e 0029, atestando que não houve manifestação do Representado.

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 00031, pelo indeferimento da medida cautelar.

Acórdão, index 0046, indeferindo a cautelar.

Certidão, index 0087, atestando que não houve manifestação da Procuradoria do Município.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, index 0099, pela procedência do pedido.

Para tanto, narra que a Lei em tela, de iniciativa parlamentar, impõe à Secretaria de Água e Esgoto do Município de Barra do Piraí a obrigação de realizar, a cada quatro meses, a coleta e análise de amostras das águas dos reservatórios das creches municipais.

Nesse passo, assevera que, ao estabelecer atribuições à Administração Pública municipal, com a fixação de periodicidade para coleta de água para análise, interferindo diretamente na estrutura administrativa do Município, a lei impugnada avançou em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes.

Registra que a imposição de atribuições a órgãos da Administração Pública, por lei de iniciativa parlamentar, caracteriza violação ao artigo 112, §1º, II, “d” c/c artigo 145, VI, da CERJ.

Por fim, assinala que *“sempre que um projeto de lei for de iniciativa parlamentar e acarretar a imposição de atribuições aos órgãos do Poder Executivo haverá inconstitucionalidade da proposição, por violação aos arts. 7º e 112, §1º, inciso II, “d” c/c art. 145, VI, da Constituição do Estado. Assim sendo, a Lei Municipal nº 3.477/2021 deve ser declarada inconstitucional, em razão de vício de iniciativa e de violação ao princípio da separação de poderes.”*

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 00106, pela improcedência do pedido.

Registra a Procuradoria, inicialmente, que a disciplina dos artigos 112, parágrafo 1º, II, “d” e 145, VI, “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que comete a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e funcionamento da Administração Pública à iniciativa do Chefe do Executivo, deve ter reprodução obrigatória em âmbito municipal.

Nesse passo, destaca que a reserva de iniciativa tem como propósito garantir ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade de iniciativa para legislar sobre temas indispensáveis à gestão da Administração Pública, nos termos do que lhe é atribuído por força do artigo 145, inciso II da Constituição Estadual.

Porém, salienta que, conforme entendimento sufragado pelo STF ao apreciar o Tema 917, as hipóteses de iniciativa privativa são taxativas, não admitindo interpretação ampliativa, eis que a regra geral constitucional é a da iniciativa concorrente entre Poder Legislativo e Executivo.

À conta do exposto, pontua não vislumbrar, no caso em exame, de vício de iniciativa capaz de macular a validade do diploma legal ora vergastado.

Nesse sentido, salienta que a legislação impugnada não trata da efetiva criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, tampouco dematéria afeta ao regime jurídico de

8
servidores públicos, não se verificando o alegado vício formal defendido na inicial da presente Representação.

Consigna que a forma de realização da “*análise das águas dos reservatórios das creches*” fica a cargo da própria Administração, a quem cabe executar o comando legal por meio da Secretaria de Água e Esgoto, segundo seu critério e planejamento, tanto em aspecto operacional quanto de pessoal, não se identificando, destarte, efetiva intromissão ou alteração no sistema organizacional do referido órgão.

Destaca que a Lei nº 3.249/2020 sequer estabelece prazo para início da realização da “*análise das águas dos reservatórios das creches*”, prevista em seu artigo 1º, o que também corrobora a assertiva de que toda a operacionalização do comando legal será efetivada diretamente pelo Poder Executivo, segundo seus próprios critérios e sob a sua gestão, sem que se vislumbre usurpação em sua seara de competência.

Consigna que a norma em foco tem como escopo garantir a qualidade das águas e, portanto, velar pela saúde das crianças atendidas pelas creches da rede pública municipal, estabelecendo dinâmica alinhada com o princípio da proteção integral previsto no artigo 227 da CRFB e reproduzido no artigo 45 da CERJ.

Salienta que a promoção da saúde e bem-estar no ambiente de creches e escolas já integra obrigação imposta ao Poder Público, não havendo que se falar em inovação ou invasão de esfera de competência por parte da legislação impugnada.

Assim, conclui que não restaram caracterizados na disciplina do diploma vergastado os vícios de inconstitucionalidade invocados pelo Representante.

VOTO

In casu, a Lei Municipal nº 3.477/2021, aqui impugnada, de iniciativa da Câmara Municipal, dispõe sobre a realização de análise das águas dos reservatórios das escolas e creche municipais:

Lei Municipal nº 3477 de 10 de Agosto de 2021

EMENTA: Dispõe sobre a realização de análise das águas dos reservatórios das escolas e creches municipais e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO Pirai, estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, aprova e o Representante Legal do Poder Legislativo promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica assegurada a realização quadrimestral de coleta de amostras para análise das águas dos reservatórios das escolas e creches no âmbito do Município de Barra do Pirai.

Art. 2º A realização da análise das amostras mencionadas no artigo anterior deverá ser efetuada pela Secretaria Municipal de Água e Esgoto.

Art. 3º Dar-se-á publicidade ao resultado das análises.

Parágrafo único - Nos casos em que for constatado que a água não obedece ao padrão de potabilidade, oferecendo riscos à saúde, serão tomadas providências imediatas.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente Lei, correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PRESIDENTE 10 DE AGOSTO DE 2021

Edinango Lourenço
PRESIDENTE

Serviço Público Municipal
Processo nº 9565/21
Data: _____ Fto: 22
Rubrica: _____

Alega o Representante, em suma, que a referida Lei, ao fixar para o Poder Executivo a obrigação de realizar a análise das águas dos reservatórios das escolas e creches municipais, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre organização, estrutura e atribuições da Administração pública, cria despesa para o Poder Executivo, além de invadir a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre educação e proteção à saúde.

Nesse passo, sustenta o Representante que a indigitada Lei padece de inconstitucionalidade formal orgânica e por vício de iniciativa (artigo 112, §1º, II, “d” c/c artigo 145, II, III, VI, “a” da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), além de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação de poderes (artigo 7º da CERJ).

Porém, não assiste razão ao Representante.

Com efeito, o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Como registrado pelo *Parquet*, index 106, “*as hipóteses de iniciativa privativa são taxativas, não admitindo interpretação ampliativa, eis que a regra geral constitucional é a da iniciativa concorrente entre Poder Legislativo e Executivo. A iniciativa reservada, por constituir matéria de exceção, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa.*”

Nesse sentido, o STF editou o Tema nº 917, segundo o qual *“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).”*

No caso em exame, a Lei Municipal em tela, ao determinar a análise das águas dos reservatórios das escolas e creches pelo Poder Executivo, não cria ou altera a estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, tampouco trata de matéria feta ao regime jurídico de servidores públicos.

Além do mais, como salientado pela Procuradoria de Justiça, index 0106, a forma de realização da análise das águas dos reservatórios das creches e escolas fica a cargo da própria Administração, a quem cabe executar o comando legal por meio da Secretaria de Água e Esgoto, segundo seu critério e planejamento, tanto em aspecto operacional quanto de pessoal, não se identificando, destarte, efetiva intromissão ou alteração no sistema organizacional do referido órgão.

O Ministério Público ainda ressalta que *“a Lei nº 3.249/2020 sequer estabelece prazo para início da realização da “análise das águas dos reservatórios das creches”, prevista em seu artigo 1º, o que também corrobora a assertiva de que toda a operacionalização do comando legal será efetivada diretamente pelo Poder Executivo, segundo seus próprios critérios e sob a sua*

12
gestão, sem que se vislumbre usurpação em sua seara de competência”,
index 106.

E registra que “*a legislação vergastada estabelece mecanismo de proteção à saúde das crianças matriculadas nas creches da rede pública municipal, sendo certo, frise-se, que compete a todos os entes federativos adotar políticas destinadas à salvaguarda dos vulneráveis.*”, index 106.

Destarte, não há que se falar em inconstitucionalidade formal ou material no caso em tela.

Nesse sentido, o seguinte precedente deste Órgão Especial:

0052699-65.2020.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARIA ANGÉLICA
GUIMARÃES GUERRA GUEDES - Julgamento: 09/08/2021 - OE -
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL.
AMBIENTAL. PROCESSO CIVIL. **LEI Nº 8.876/2020 QUE DISPÕE
SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO
DE PROJETO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO DE ÁGUAS
PLUVIAIS NAS NOVAS UNIDADES DA REDE PÚBLICA
ESTADUAL DE ENSINO E DA REDE FAETEC, CONSTRUÍDAS
APÓS A PUBLICAÇÃO DA LEI.** PROCURADOR GERAL DO
ESTADO ARGUI INCONSTITUCIONALIDADE ALEGANDO QUE A
NORMA AVANÇOU EM PROVIDÊNCIAS QUE SE INSEREM NO
ROL DE ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO, ALÉM DE
ACARRETAR AUMENTO DE DESPESA.

1 – Inexistente inconstitucionalidade formal ou material. Como
cediço, o Supremo tem orientação pacífica no sentido de que 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) – Tema 917 das teses decididas em sede de Repercussão Geral.

Ademais, não se olvida que é firme a orientação da Corte Constitucional no sentido de que a reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61 da CRFB/88, deve ser interpretada de modo estrito, visto que, em essência, a iniciativa do processo legislativo é de atribuição parlamentar.

A norma vergastada embora possa criar despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos.

A mera eventual criação de despesa não caracteriza interferência do Poder Legislativo nas funções do Poder Executivo, sobretudo no presente caso em que sequer se demonstrou qualquer ingerência orçamentária.

A propósito, é demasiadamente difícil vislumbrar aumento de despesa sem previsão orçamentária, uma vez que a própria Lei prevê que o Poder Executivo Estadual regulamentará a forma com que implementará o projeto de sistema da captação de águas pluviais. Além disso, cabe ressaltar que a norma se aplica apenas às novas unidades da rede pública estadual de ensino e da rede FAETEC (Fundação de Apoio à Escola Técnica), construídas após a publicação da referida legislação, o que viabiliza o devido controle orçamentário por parte da Administração Pública.

2 – Poder Legislativo que se limitou ao exercício de sua função típica, buscando materializar objetivo constitucional.

A norma guerreada está em sintonia com a atual compreensão de que a água constitui um bem finito, devendo o Estado promover as medidas necessárias para assegurar o seu aproveitamento racional e consciente, em benefício da atual e das futuras gerações.

REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

0026395-97.2018.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). HELENO RIBEIRO PEREIRA

NUNES - Julgamento: 02/09/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.463, DE 06 DE ABRIL DE 2018, QUE DISPÕE SOBRE A REALIZAÇÃO DA COLETA DE AMOSTRAS DAS ÁGUAS DOS RESERVATÓRIOS DAS ESCOLAS E CRECHES MUNICIPAIS PARA ANÁLISE.

1) Diante da reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em julgado apreciado sob o rito da repercussão geral, não se sustenta a alegação de vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, vez que a norma em estudo não trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911).

2) Constitui regra de hermenêutica aquela segundo a qual as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva, sendo certo que, segundo jurisprudência da Corte Suprema, a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

3) **A matéria versada na norma municipal ora impugnada não se insere em nenhuma das hipóteses reservadas ao Chefe do Poder Executivo (artigos 112, § 1º, e 145, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), tratando-se, portanto, de questão afeta à competência comum dos Poderes Executivo e Legislativo.**

4) **O diploma legal impugnado também não cria novas obrigações para órgão da administração pública, no caso, a Secretaria Municipal de Saúde, tratando de matéria que já se insere em suas incumbências, dentre as quais a promoção de ações tendentes a prevenir doenças, visando à redução de internações e procedimentos desnecessários.**

5) **A norma, igualmente, não extrapola a competência constitucional adstrita aos Municípios, vez que busca tão somente nortear a atuação do Administrador, para o fim de atender ao interesse público relacionado à saúde da**

população, com a adoção das medidas protetivas cabíveis, balizando-a dentro do interesse local.

6) Legislação que não tem qualquer relação com matéria estritamente administrativa cuja iniciativa é afeta, com exclusividade, ao Prefeito Municipal, razão pela qual poderia decorrer de proposta parlamentar.

7) Improcedência da Representação.

Ainda nesse sentido, o seguinte precedente do STF:

ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. **Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.** 3. **Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Dito isso, **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO.**

Rio de Janeiro,

**DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR**