



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.1

Representante: Exmo. Sr Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representada: Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro

Relator: Desembargador Claudio de Mello Tavares

ACÓRDÃO

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 7.820/2023 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE OS INSTRUMENTOS DE VIGILÂNCIA E RASTREAMENTO PRECOCE DO DISTÚRBIO DENOMINADO SÍNDROME DO RESPIRADOR BUCAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. NORMA QUE DELINEIA PROGRAMA OU POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE, MAS NÃO PORMENORIZA ATRIBUIÇÕES, AÇÕES E OBJETIVOS, FICANDO SUA PLENA EFICÁCIA CONDICIONADA À EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO CONJUNTA DAS SECRETARIAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, CUJA EDIÇÃO NÃO FOI INFORMADA PELO REPRESENTANTE. AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA*. NORMA QUE VERSA SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SAÚDE, QUE CABE AO MUNICÍPIO ASSEGURAR, E NÃO INCORRE NAS VEDAÇÕES QUE SE INFERE DA TESE FIRMADA PELO STF NO TEMA N.º 917 DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA, TAMBÉM, DE *FUMUS BONI JURIS*. ALEGADA VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA LEGIFERANTE DO CHEFE DO EXECUTIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES QUE NÃO SE CONFIRMA DE PLANO. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI INQUINADA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

Vistos, relatados e discutidos esses autos do **Agravo Interno na Representação de Inconstitucionalidade 0088092-46.2023.8.19.0000**, em que é

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.2

agravante o **Prefeito do Município do Rio de Janeiro** e é agravada a **Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem a Décima Oitava Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator**.

Trata-se de Agravo Interno voltado contra decisão monocrática do index 19, que indeferiu a medida cautelar de suspensão dos efeitos da Lei Municipal da Lei Municipal 7.820/2023.

A decisão recorrida considerou, em síntese, que havia presunção de constitucionalidade da norma em questão e que esta versava sobre o direito social fundamental da saúde e tutela interesse local, além de não dispor sobre a estrutura ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, nem sobre o regime jurídico de servidores públicos. Concluiu, por isso, que não estava evidenciada de plano a alegada violação da reserva de iniciativa legiferante do Sr. Prefeito ou o malferimento à independência e harmonia dos poderes municipais, argumentos que fundavam o pleito cautelar, e que, portanto, que não estavam presentes os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

O representante recorre, pormenorizando as alegações iniciais de que a Lei impugnada dispõe sobre estrutura e atribuições do Poder Executivo local, no sentido de que a rede municipal de educação tem 1.550 unidades e 613.974 alunos e que o cumprimento dos comandos legais implicará na adequação do calendário escolar, na elaboração de palestras para todos os segmentos educacionais e na disponibilização de pessoal e datas para que sejam prestados esclarecimentos, informação e orientação aos responsáveis, além do encaminhamento dos alunos a tratamento de saúde.

Adita que a Secretaria de Educação não tem pessoal suficiente para cumprir os encargos criados pela norma, mormente tendo em vista que as atividades nela previstas devem ser desenvolvidas no início do ano letivo, momento mais crítico

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.3

da organização do trabalho daquele órgão. Acresce, ainda, que será necessário compor equipe multidisciplinar para o tratamento da Síndrome do Respirador Bucal e que, no caso, é patente que não foram respeitados os critérios técnicos e orçamentários que pautam as políticas públicas de saúde do município.

Sustenta que a Lei em questão é carente de embasamento científico e cria tratamento injustificadamente privilegiado, usurpando a prerrogativa do Poder Executivo de formular e gerir as políticas públicas de saúde e de educação (em especial o Programa Saúde na Escola, instituído pela Lei 8.080/90, pelo Decreto Federal 6.286/07 e pela Portaria Interministerial n.º 1.055/17), que já estão estruturadas por meio de diversas outras normas, afrontando diretamente os arts. 7º e 145, II e VI, da Constituição Estadual.

Questiona, outrossim, o caráter local do interesse tutelado, que autorizaria a atuação do legislador local, sob o argumento de que há competência concorrente da União na matéria e que, ademais, a norma impugnada conflita com normas federais.

Por fim, defende que, ante os patentes vícios de inconstitucionalidade da Lei Municipal 7.820/23, o princípio da presunção de constitucionalidade das normas não pode vigorar sem ponderação com outros princípios, que estruturam o Estado de Direito e o Pacto Federativo.

Pleiteia, nesses termos, a reconsideração do *decisum*, ou sua reforma.

Em contrarrazões (index 71/78), a Câmara Municipal inicialmente sustenta inexistir *periculum in mora*, uma vez que a norma carece de regulamentação pelo Poder Executivo. Acrescenta que a Lei em questão não padece de vício de iniciativa nem afronta a separação dos poderes, pois não criou nem estruturou órgão público, a ela se aplicando, portanto, a tese fixada pelo STF no Tema n.º 917 de Repercussão Geral. Defende, outrossim, que o rol das hipóteses de reserva de iniciativa legiferante ao Prefeito deve ser interpretado restritivamente, sob pena de malferimento à competência normativa geral que toca ao Poder Legislativo, e que no caso não foi usurpada a prerrogativa do representante de iniciar o processo legislativo.

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.4

Pugna pelo desprovimento do recurso.

A Procuradoria de Justiça oferece parecer (index 99/107), em que sustenta não se verificar, em juízo sumário, a apontada inconstitucionalidade da Lei em testilha, e, por conseguinte, não se apresentam os requisitos para suspensão cautelar da eficácia da norma. Refere, ainda, que ao caso se aplica o Tema n.º 917 do STF, pois, malgrado a Lei preveja despesas para a Administração, não tratou da estrutura ou das atribuições de órgãos municipais. Por fim, consigna que o STF já se pronunciou no sentido de que lei municipal que tutela o direito à saúde não usurpa a reserva de iniciativa normativa do chefe do Poder Executivo.

Oficia, nesses termos, no sentido de se negar provimento ao Agravo Interno.

É o relatório. Inclua-se em pauta.

V O T O

Estão presentes os requisitos de admissibilidade do recurso.

Em que pese os argumentos deduzidos pelo agravante, a decisão monocrática recorrida deve ser mantida.

Com efeito, a plena produção dos efeitos da norma impugnada – isto é, sua efetivação ao ponto de produzir modificações nas políticas públicas de saúde e educação da municipalidade – se condiciona à sua regulamentação por Resolução Conjunta das Secretarias responsáveis, na forma do art. 2º do seu texto. Tal norma administrativa, por evidente, visa dar concretude aos comandos legais, pormenorizando as atribuições, as ações e os objetivos da política ou programa que é objeto da Lei em questão. Contudo, o agravante não informa se já foi editada tal norma regulamentar, evidentemente subordinada à Lei.

Destarte, ainda que se trate de comando legal impositivo, de invidiosa eficácia jurídica, não se anunciam, iminentes, os alegados percalços e prejuízos às atuais políticas públicas municipais de saúde e educação.

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.5

Outrossim, ao menos em juízo cognitivo, inicial, não se verifica que a lei em questão extrapole a competência normativa do Legislativo Municipal, não só porque almeja disciplinar tópico evidentemente afeto ao direito fundamental à saúde, que cabe a todos os entes políticos assegurar, mas também porque não incorre nas vedações que se pode inferir da tese firmada pelo E. STF no Tema n.º 917 de Repercussão Geral, quais sejam, as de interferir na estrutura e nas atribuições da Administração Pública ou no regime jurídico do funcionalismo municipal.

A propósito, consultem-se precedentes deste Tribunal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO CAUTELAR. REPRESENTANTE QUE ADUZ INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 1.335/2022 DO MUNICÍPIO DE ITATIAIA. A NORMA CRIOU O PROGRAMA ‘MULHER PRESENTE’, QUE TEM COMO OBJETIVO AUXILIAR MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA, EM DECORRÊNCIA DE SUPOSTA CRIAÇÃO DE DESPESA E ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO DO REPRESENTANTE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO IMEDIATA DA EFICÁCIA DA REFERIDA LEI MUNICIPAL. MEDIDA QUE NÃO MERECE SER DEFERIDA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO, DE PLANO DA PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DA CAUTELAR. PERIGO DE DANO OU DE INEFICÁCIA DE EVENTUAL PROVIMENTO JURISDICIONAL POSTERIOR NÃO EVIDENCIADOS. **A LEI IMPUGNADA NÃO ATRIBUI QUALQUER DESPESA IMEDIATA AO PODER EXECUTIVO. AINDA QUE ASSIM NÃO FOSSE, HÁ DE SE OBSERVAR QUE O STF JÁ ESTABELECEU, EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 917 DO STF), QUE O IMPLEMENTO DE DESPESA, SEM INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO DA**

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190



Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.6

ADMINISTRAÇÃO, NÃO IMPORTA EM INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA POR VÍCIO DE INICIATIVA. A VIGÊNCIA DA NORMA AO IMPUGANDA, DE FATO, NÃO CAUSA ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. A REGULAMENTAÇÃO E A FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DO REFERIDO PROGRAMA 'MULHER PRESENTE' FICAM A CARGO DO PRÓPRIO EXECUTIVO QUE PODERÁ, INCLUSIVE, PARA A SUA EXECUÇÃO, CELEBRAR CONVÊNIOS COM A INICIATIVA PRIVADA E COM ÓRGÃOS PÚBLICOS. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE, NESTE MOMENTO, DEVE SER PRESTIGIADA, DIANTE DA AUSÊNCIA DE PERIGO DE DANO E DE *FUMUS BONI IURIS*. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR”. (Direta de Inconstitucionalidade 0070893-11.2023.8.19.0000 – Des.^a Cintia Santarem Cardinali - Julgamento: 04/12/2023 – OE – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial). Grifei.

“Direito Constitucional estadual. Representação de Inconstitucionalidade. Lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.639/20013, de iniciativa Parlamentar, que ‘dispõe sobre a criação de comissões de saúde especializadas em usuários de drogas, entre outras providências’. Alegação de violação ao princípio da Separação dos Poderes e vício de iniciativa, que no caso, seria privativa do Chefe do Poder Executivo. Descabimento. **Lei que implementa direito social protegido pela Constituição. Os direitos sociais devem ser fomentados pela sociedade, pelo Estado e pelos cidadãos, devendo ser ponderado o princípio da separação dos Poderes pelos direitos fundamentais que têm aplicabilidade imediata (Constituição, art. 5º, § 1º) . Sobre o tema, precedente da Suprema Corte de Relatoria do Ministro Eros Grau: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts.**

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação de Inconstitucionalidade
n.º 0088092-46.2023.8.19.0000

FLS.7



1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da administração pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em ‘numerus clausus’, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (STF. ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008). Voto pela improcedência da representação e consequente declaração de constitucionalidade da lei impugnada”. (Direta de Inconstitucionalidade 0023542-57.2014.8.19.0000 - Des. NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 14/09/2015 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL). Grifei.

Por fim, as alegações de falta de embasamento científico da lei, de tratamento privilegiado a parcelas da população, por fim, são evidentemente pertinentes à discussão de fundo quanto à constitucionalidade da Lei Municipal 7.820/2023, e serão analisadas quando do julgamento da presente Representação.

Por tais fundamentos, conheço do presente recurso e lhe nego provimento.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Desembargador CLAUDIO DE MELLO TAVARES
Relator

Secretaria do Órgão Especial
Avenida Erasmo Braga nº 115, 9º andar, sala 910, Lâmina I
Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20010-090
Tel. (21) 3133-2501 e (21) 3133-2190

