



**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCESSO Nº 0095893-81.2021.8.19.0000**

**REPTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**

**REPDO: CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS**

**LEGISLAÇÃO: LEI Nº 2500 DE 2021 DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS**

**RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS**

Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.500, de 24 de setembro de 2021 que dispõe sobre “o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras”. Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar que estão taxativamente previstas no art.61, da Constituição Federal que trata da reserva de iniciativa do Poder Executivo, aplicado por simetria aos Estados e Municípios. Julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, no qual restou fixada a tese em sede de repercussão geral ( tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do poder executivo lei que, embora crie despesas para os cofres públicos, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da administração nem do regime jurídico de seus servidores. Inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes e da reserva da administração. Ausência de vício formal. Improcedência da Representação.

Vistos, e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, entre os interessados acima mencionados.





ACORDAM os Desembargadores componentes deste Órgão Especial, do Tribunal de Justiça do ERJ, em julgar pela improcedência da Representação.

**Decisão ( X )unânime ( )maioria.**

1. Adota-se para tanto, o relatório e os precisos fundamentos do d. parecer ministerial de fls., os quais a seguir serão transcritos como fundamentação “per relationem” - (STJ ARE nº 428.932/MT, Relator Min. Marco Buzzi julgado em 9/12/2013 e STF AR no RO no H.C. nº 138.648/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 12/10/2018):

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Rio das Ostras em face da Lei Municipal nº 2.500, de 24 de setembro de 2021 que “dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras”.

Eis o teor da norma impugnada:

“LEI 2500/2021

Dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras.

Vereador autor :Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, em razão do veto rejeitado, nos termos do §7º, do art. 57, da Lei Orgânica Municipal, Faz saber que a Câmara Municipal APROVOU e eu PROMULGO a seguinte:





LEI:

Art. 1º.- Fica instituído o Programa de fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras.

Parágrafo Único. O Programa a que se refere esta Lei consiste no fornecimento de absorventes higiênicos para estudantes do sexo feminino, visando à prevenção e riscos de doenças, bem como a evasão escolar.

Art. 2º.- O Poder Executivo poderá promover o fornecimento e a distribuição dos absorventes higiênicos em quantidade adequada às necessidades das estudantes, por meio de máquinas de reposição instaladas nos banheiros das escolas da rede pública municipal ou outra forma que entender mais adequada.

Art. 3º. – O Programa instituído constitui como estratégia para a promoção da saúde e atenção à higiene, com os seguintes objetivos básicos:

I – combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso ou a falta de recursos que possibilitem a aquisição de produtos de higiene e outros recursos necessários ao período da menstruação feminina;

II – reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual e, por decorrência, evitar prejuízos à aprendizagem e ao aproveitamento escolar.

Art. 4º. – O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei, no que couber e no que entender necessário, no prazo de 120 (cento e vinte) dias.

Art. 5º. - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art.6º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Rio das Ostras, 24 de setembro de 2021.

MARCELINO CARLOS DIAS BORBA

Prefeito do Município de Rio das Ostras.”



Alega o Representante que a lei ora impugnada possui vício de iniciativa, haja vista que tal matéria se insere dentre as quais a Constituição reservou ao Chefe do Poder Executivo, bem como viola, sob a ótica material, o princípio da Separação de Poderes (art. 7<sup>a</sup> da Constituição do Estado do Rio de Janeiro) e da reserva da administração (art. 170, I, "b" da CERJ).

Sustenta que o Legislativo Municipal não pode subtrair do Prefeito o exame de conveniência e oportunidade para a criação de um serviço público e fixação de regras para sua prestação. Ademais, alega que a norma cria despesas para o Poder Executivo, sem a indicação da respectiva fonte de custeio.

No entanto, em que pese o defendido pelo Representante na inicial da presente Representação, com todas as vênias, não vislumbramos vício de iniciativa capaz de macular a validade do diploma legal ora vergastado.

*In casu*, a disciplina da legislação impugnada consiste no fornecimento de absorventes higiênicos para estudantes do sexo feminino, visando à prevenção e riscos de doenças, bem como a evasão escolar. Determina a norma que o Poder Executivo poderá promover o fornecimento e a distribuição dos absorventes higiênicos em quantidade adequada às necessidades das estudantes das escolas públicas no âmbito municipal.

Observa-se que o objetivo da norma é a promoção da saúde e atenção à higiene, com vistas a combater a precariedade menstrual, bem como reduzir faltas em dias letivos de educandas em período menstrual e, por decorrência, evitar prejuízos à aprendizagem e ao aproveitamento escolar.



Desse modo, não se identifica a efetiva criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, nem se constata matéria afeta ao regime jurídico de servidores públicos, não se verificando, portanto, o alegado vício formal defendido na inicial da presente Representação. Isto porque, a legislação vergastada não altera a estrutura ou atribuição de órgãos da Administração.

É oportuno ressaltar que as reservas de iniciativa legislativa a agentes públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente, na medida em que, ao transferirem a iniciativa do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros.

Nesse sentido, no julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."

A tese supracitada aplica-se à hipótese em exame, posto que o diploma municipal em debate, como já consignado acima, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, visto que, repita-se, versa saúde pública e assistência social. Ademais, a legislação em foco também não trata do regime jurídico de servidores públicos, não se verificando,



portanto, o alegado vício formal defendido na inicial da presente Representação.

Segundo orientação do Órgão Especial deste Tribunal, lei municipal, de iniciativa parlamentar que institui normas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo quando cria ou aumenta despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da Separação dos Poderes ou da reserva da administração.

Acerca do tema, consulte-se expressivo precedente em que este Órgão Especial deliberou sobre a matéria:

“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. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 255-2004, 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 158-2008). Voto pela improcedência da representação e consequente declaração de constitucionalidade da lei impugnada". (Direta de Inconstitucionalidade 002354257.2014.8.19.0000 - Des. NAGIB SLAIBI FILHO -Julgamento: 14/09/2015 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL).

"Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, tendo por objeto a Lei Municipal n. 5698, de 28 de maio de 2020, que "institui o Sistema de Informações sobre violência nas escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências". **Normas sobre a proteção da integridade física e psicológica de crianças e adolescentes no ambiente escolar que não aparentam extrapolar a competência legislativa assinalada aos Municípios pelo art. 358, I e II, da CERJ. Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar que estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, aplicado por simetria aos estados e municípios. Julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, no qual restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.** Ausência de periculum in mora, ante a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória da norma, a qual, in casu, veicula medidas para monitorar e mapear os atos de violência ocorridos em ambiente escolar. Lei local que visa incentivar a adoção de medidas preventivas para a melhoria da qualidade dos serviços educacionais prestados na rede



municipal de ensino, a valorização do corpo docente e administrativo das escolas e o acolhimento do corpo discente, em atenção ao princípio da proteção integral positivado no artigo 227 da Constituição da República e reproduzido no art. 45 da Constituição Estadual. Legislação local que, em seu artigo 7º, prevê o prazo para Atribuição: Constitucional Código/Nome Movimento: 1000068/Parecer final sobre o mérito em 2º grau implantação do Sistema de Informações de 180 (cento e oitenta) dias, não restando demonstrado risco de demora na concessão da medida cautelar pleiteada pela Representante. Indeferimento da medida cautelar” (Representação de Inconstitucionalidade nº 0045459- 25.2020.8.19.0000; Des. Relator José Carlos Varanda dos Santos; Órgão Especial; TJRJ; j. 19/10/2020) (grifamos)

“Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal carioca 6062/16, que “dispõe sobre a obrigatoriedade do registro do grupo sanguíneo e fator RH nos uniformes de todos os alunos matriculados nas escolas de rede pública e privada no Município”. Alegado vício formal na norma, aprovada por iniciativa de parlamentar. **De acordo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “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” (RE 878.911 RG/RJ. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16). Lei Municipal 6062/2007 que não criou nenhum órgão ou secretaria na estrutura administrativa do Município do Rio de Janeiro, nem adicionou nova atribuição ao Poder Executivo, a quem já compete assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, direito à vida e à saúde (artigo 45 da Constituição Estadual). Identificação do tipo sanguíneo que se coaduna com a infeliz realidade de crianças, feridas por balas perdidas e outras formas de violência. Providência que pode contribuir para o tratamento médico imediato e eficaz, em caso de emergência. Improcedência do pedido.” (Representação de Inconstitucionalidade nº 0066354-**



46.2016.8.19.0000; Relator: Des. Zefiro; Órgão Especial; TJRJ; j. 30/10/2017)". (grifamos).

Acerca da temática, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo lei que embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos ou regime jurídico de servidores públicos. Vejamos:

"CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral ( ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "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. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com deficiência”, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (STF - ADI: 5293 SC, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/11/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/11/2017).”

Nota-se que a lei ora impugnada não afronta o princípio da Separação dos Poderes, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública.

No entanto, cabe observar 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.



Segundo o disposto nos artigos 4º e 5º da Lei nº 2.500/2021, a instituição do Programa de fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas do Município de Rio das Ostras dependerá de regulamentação pelo Poder Executivo e da existência de dotações orçamentárias próprias (CRFB/1988, art. 165, II e III), que autorize a despesa pública.

Por fim, registre-se que o artigo 5º da Lei nº 2.500/2021 ao estabelecer as fontes de custeio para a instituição do benefício, cumpre a exigência prevista no art. 195, § 5º da Constituição Federal que dispõe que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

Salienta-se que essa Egrégia Corte vem entendendo que não há vício formal em leis de iniciativa parlamentar que instituem benefícios assistenciais, quando se indica a fonte de custeio. É o que demonstra a ementa adiante transcrita (g.n.):

"Representação por inconstitucionalidade. **Lei n 1.801/2011, que dispõe sobre a concessão de benefício assistencial aos pescadores profissionais e artesanais do Município de Paraty.** Auxílio-defeso. Alegada invasão de competência legislativa privativa da União. Suplementação legislativa albergada por lei federal. Ofensa apenas reflexa à Constituição. Mera crise de legalidade. **Indicação de fonte de custeio. Exigência satisfeita pelo diploma impugnado.** 1. O Prefeito do Município e Paraty questiona a compatibilidade de lei local que concede auxílio pecuniário aos pescadores de camarão durante o período de defeso, alegando invasão de competência legislativa privativa da União em matéria de seguridade social (art. 22, XXIII, CF). Ocorre que **o art. 22 da Lei nº 8.742/93 (LOAS) autoriza expressamente a suplementação da legislação federal pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 1º), a fim de instituírem**





**benefícios de assistência social para fazer frente a "situações de vulnerabilidade temporária" de cidadãos e famílias (caput)**, hipótese em que se enquadram os destinatários da prestação assistencial de que trata a lei impugnada. 2. A ação direta de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade não se presta ao exame de violações meramente reflexas ou indiretas da Carta Política, assim entendidas aquelas que não se lançam imediatamente contra o texto constitucional, mas contra norma infraconstitucional que regula ou disciplina uma diretriz contida na Lei Maior, revelando mera crise de legalidade. 3. A rigor, para acolher o pedido de inconstitucionalidade formal da lei local por usurpação da competência privativa de outro ente federativo, seria mister antes reconhecer vício de inconstitucionalidade material no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. 4. A previsão contida no art. 13 da Lei Municipal nº 1.801, de 2011, no sentido de que "as despesas decorrentes deste programa correrão por conta de dotação orçamentária consignada no orçamento municipal vigente", é suficiente para preencher a exigência constitucional de indicação da fonte de custeio total do benefício de seguridade social (art. 195, § 5º, CF), máxime em se tratando de benefício puramente assistencial, despido do caráter contributivo ínsito à previdência social. 5. Não conhecimento da ação, na parte em que fundada no suposto vício formal de usurpação de competência legislativa privativa da União; e, no mais, improcedência do pedido declaratório de inconstitucionalidade material. (grifos acrescentados). (RI 0026299-48.2019.8.19.0000, Relator Des. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES, j. em 17.02.2020)."

Logo, a lei ora impugnada não afronta o princípio da Separação dos Poderes, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder



Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma.

2. Em conclusão, **julga-se pela improcedência** da Representação, declarando-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.500, de 24 de setembro de 2021, do Município de Rio das Ostras.

R.J.27/03/2023.

**DES. JOSÉ CARLOS VARANDA**  
**RELATOR**