

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.510.313 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
RECTE.(S) : MESA DIRETORA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : JANIA MARIA DE SOUZA
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : RICARDO LOPES LIMONGI

DECISÃO: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado pela Mesa Diretora Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.421/2022, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, a qual determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos, a serem construídos ou que sofrerem reformas. Ingerência sobre o funcionamento e a organização da administração municipal. Gestão dos bens públicos. Matéria inserida na reserva de administração. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para definição das responsabilidades dos órgãos integrantes da administração pública. Ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 7º e 145, incisos II e VI, letra ‘a, da Carta Estadual. Procedência da pretensão deduzida na representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei impugnada.”

Na minuta, sustenta-se violação dos arts. 2º, 61 § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, da Constituição da República, respectivamente.

Argumenta que a Lei Municipal nº 7.421/2022, de iniciativa parlamentar, a qual determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos a serem construídos ou que forem reformados, não é inconstitucional, *“uma vez que o estabelecimento de diretrizes difere*

ARE 1510313 / RJ

substancialmente da estipulação de obrigações”.

Arrazoa que “a mera leitura dos dispositivos da Lei mostra que esta não determina diretamente nenhum ato administrativo, antes estabelece critérios e diretrizes para que estes sejam praticados pelo Administrador”, restando preservada, assim, a autonomia do Poder Executivo e resguardado o princípio da separação de Poderes.

Requer, em síntese, o provimento do recurso para que seja julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual.

É o relatório.

Decido.

O recurso comporta provimento.

Preliminarmente, convém registrar que a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a exigência do prequestionamento não impõe que a decisão recorrida mencione expressamente o dispositivo constitucional indicado como violado no recurso extraordinário, bastando, para a configuração do requisito, o enfrentamento da questão pelo juízo de origem. Nesse sentido:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. TETO REMUNERATÓRIO. EXISTÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DAS QUESTÕES CONSTITUCIONAIS. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o requisito do prequestionamento é satisfeito quando o acórdão recorrido debate a questão constitucional controvertida, mesmo que não mencione textualmente o dispositivo invocado pelo recorrente. Precedentes. 2. A decisão está alinhada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Inviabilidade do recurso que a impugna. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 214.147-AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 28/04/2015).

ARE 1510313 / RJ

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREQUESTIONAMENTO. MENÇÃO EXPRESSA AO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL NA DECISÃO RECORRIDA. DESNECESSIDADE. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DE TRABALHO. IGUALDADE ENTRE TRABALHADORES URBANOS E RURAIS. AGRAVO IMPROVIDO. I – **A exigência do prequestionamento não impõe que a decisão recorrida mencione expressamente o dispositivo constitucional indicado como violado no recurso extraordinário. Basta, para a configuração do requisito, o enfrentamento da questão pelo juízo de origem. Precedentes.** II – A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de reconhecer a equiparação entre trabalhadores urbanos e rurais para o recebimento de benefícios previdenciários, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Precedentes. III – Agravo regimental improvido.” (ARE 713.338-AgR/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26/02/2013).

Outrossim, constata-se, *in casu*, que a parte agravante, nas razões do recurso extraordinário, logrou êxito em demonstrar que os dispositivos da Constituição Estadual reputados como violados são de reprodução obrigatória dos arts. 2º, 61, §1º, II, “e” e 84, VI, “a”, da Constituição Federal, do que se permite concluir que a matéria foi devidamente prequestionada.

Quanto ao mérito, a Corte de origem assim se manifestou, *in verbis*:

“O art. 24 inciso VII, da Constituição da República atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Por sua vez, o art. 23, inciso I, da Carta Magna estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito

ARE 1510313 / RJ

Federal e dos Municípios zelar pela conservação do patrimônio público.

Na hipótese, contudo, verifica-se que a casa legislativa municipal extrapolou sua competência.

Com efeito, o diploma impugnado impõe ao poder público atribuições e deveres, cuja iniciativa e execução incumbem ao chefe do poder executivo, no desempenho da direção superior da administração.

Nesse aspecto, o art. 2º, do ato normativo, interfere na estrutura dos órgãos municipais, pois estabelece o dever de promover a instalação de fraldários em todas as praças e parques públicos a serem construídos ou objeto de reforma.

Desta forma, embora o diploma atribua à conveniência e oportunidade do executivo a escolha quanto à espécie e quantidade dos materiais a serem empregados nos bens públicos, impõe a obrigatoriedade da instalação dos equipamentos, o que implica ingerência no funcionamento e na organização da Administração Pública, do que decorre a infringência ao disposto nos artigos 7º e 145, incisos II e VI, letra 'a', da Carta estadual.

Registre-se que a lei municipal não se limita a traçar diretrizes para instalação de fraldários nas praças e parques públicos, porquanto se imiscui diretamente no planejamento e da execução de política pública, cuja matéria é inata à Administração local.

Ora, a definição das atribuições dos órgãos municipais constitui matéria típica da Administração, por isso que atinente à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo.

[...]

Caracterizada, portanto, a incompatibilidade da lei municipal com normas da carta estadual (artigos 7º, 145, incisos

ARE 1510313 / RJ

II e VI, e 358, inciso I, da Carta estadual), a impor o reconhecimento da inconstitucionalidade do diploma normativo.”

Extraí-se do excerto acima que o Tribunal de Justiça *a quo* entendeu que a norma municipal impugnada impõe ao poder público a obrigatoriedade de instalação de fraldários em praças e parques públicos a serem construídos ou que forem objeto de reforma, o que, em última análise, implica em ingerência no funcionamento e na organização da administração pública, atribuições que incumbem ao Chefe do Poder Executivo.

Entendeu a Corte local, ainda, que a Lei Municipal não se limita meramente a traçar diretrizes para instalação de fraldários nas praças e parques públicos, mas se imiscui diretamente no planejamento e na execução de políticas públicas, cuja matéria é inerente à administração.

Pois bem.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), fixou 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)*”.

À luz desse entendimento, ainda que a lei de iniciativa parlamentar implique em despesa para a Administração Pública, isso, por si só, não configura razão para a sua inconstitucionalidade.

Portanto, a criação de gastos públicos não afasta, *per se*, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera, sobretudo em questões atinentes à concretização de princípios fundamentais.

A esse respeito, no julgamento do ARE nº 878.911/RJ, o Ministro Gilmar Mendes consignou em seu voto que: “*a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização*

ARE 1510313 / RJ

federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição”.

No ponto, esta Suprema Corte possui entendimento firme no sentido de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais. Veja-se:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. VIOLAÇÃO. LEI Nº 14.374 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. AGRAVO DESPROVIDO. I. Caso em exame 1. Agravo regimental interposto contra decisão que julgou procedente o pedido para cassar a decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário, determinando novo exame do recurso extraordinário, com observância da sistemática da Repercussão Geral – Tema 917 RG. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar se houve aplicação incorreta, pelo Tribunal de origem, da tese firmada no Tema 917 da Repercussão Geral. III. Razões de decidir 3. Houve equívoco na aplicação do Tema 917 RG, tendo em vista que o acórdão da ação direta de inconstitucionalidade violou a orientação firmada no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ. 4. A Lei n. 14.374/2023, do Município de São José do Rio Preto, não usurpou competência do Poder Executivo no que diz respeito à instituição de política pública de promoção da saúde dos educadores municipais. **5. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais.** IV. Dispositivo e tese 6. Agravo regimental desprovido. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º, II, “a”, “c”, “e”; Lei n. 14.373/2023, do Município de São José do Rio Preto. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.390.533 AgR/SP, Rel. Min. Flávio Dino, Primeira Turma, DJe 21/3/2024; Rcl 61.707 AgR/RJ, Rel.

ARE 1510313 / RJ

Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 18/3/2024; e ARE 1.462.680 AgR/GO, da minha relatoria, DJe 16/2/2024.” (Rcl 67710 AgR, Relator(a): Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 07-01-2025)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL. LEI 13.493/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PREVISÃO DE MATRÍCULA DE ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM UNIDADES DE ENSINO PRÓXIMAS À RESIDÊNCIA OU AO LOCAL DE TRABALHO DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUESTIONADA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878.911-RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou 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)”. II – **Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, 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.** III – Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE nº 1.323.723-AgR/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26/09/2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO

ARE 1510313 / RJ

AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 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. **Ação direta julgada improcedente.”** (ADI nº 4.723/AP, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 22/06/2020).

No caso em análise, verifica-se que a Lei Municipal nº 7.421/2022, de iniciativa parlamentar, não trata da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração Pública, mas tão somente determina aos gestores municipais a instalação de fraldários em parques públicos a serem construídos ou que forem reformados, de modo que restaram resguardadas a autonomia do Poder Executivo para regulamentar a aludida Lei, bem como a conveniência e a oportunidade para a realização das obras ou reformas dos equipamentos públicos.

Dessarte, observa-se que o acórdão recorrido diverge do entendimento do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual deve o recurso extraordinário ser provido.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **dou provimento** ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, declarar constitucional a Lei Municipal nº 7.421/2022, do Município do Rio de Janeiro/RJ.

Publique-se.

Brasília, 4 de fevereiro de 2025.

ARE 1510313 / RJ

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente