

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.3.n.6.59419>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

THE (IN) CONSTITUTIONALITY OF THE MUNICIPAL STANDARD OF PARLIAMENTARY INITIATIVE ON PUBLIC POLICIES AIMED AT HOMELESS PEOPLE

Carlos Miguel de Meira¹
Nelson Flavio Brito Bandeira²
Wallace Paiva Martins Júnior³

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a controvérsia doutrinária e jurisprudencial que permeia o tema da inconstitucionalidade da norma municipal de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas destinadas a pessoas em situação de rua. De início, são realizados apontamentos acerca da situação atual desse segmento populacional no Brasil, apresentando os aspectos gerais da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua. Posteriormente, são descritos os pontos principais da atual dinâmica constitucional que define o processo legislativo no âmbito dos três entes federativos, desenvolvendo a discussão acerca do controle de

¹ Pesquisador do Grupo Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Graduação em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (2016-2020). Desde 2015, exerce o cargo de Agente de Desenvolvimento Social - ADS (CBO: 5153-10) na Prefeitura Municipal de Fartura, atuando na Coordenadoria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social na realização de projetos socioeducativos voltados a indivíduos e famílias com médio e alto grau de vulnerabilidade social (população em situação de rua, famílias em situação de extrema pobreza, adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto etc.). É membro de diversos conselhos e comissões municipais, desempenhando, na forma da lei, funções de relevante interesse público. carlos.mssd@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-6440-8748>.

² Pesquisador do Grupo Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Graduação em Direito. Pós-graduação em Direito Público. Pós-graduação em Direito Previdenciário. Mestrando em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos, SP. Procurador Geral, servidor concursado, da Câmara Municipal de São Vicente. nelsonflavio@unisantos.br. <https://orcid.org/0000-0002-6493-7498>.

³ Colíder do Grupo Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1987), mestrado em Direito pela Universidade de São Paulo (2000) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor titular da Universidade Católica de Santos na graduação (Direito Administrativo) e no programa de pós-graduação stricto sensu (Direito Ambiental). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: improbidade administrativa, transparência administrativa, publicidade administrativa, direito de informação, participação popular, controle da Administração Pública, agentes públicos, Administração pública direta e indireta, meio ambiente, Ministério Público, ação civil pública e tutela coletiva, controle de constitucionalidade, princípios jurídico-administrativos. Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, é 25º Procurador de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos e exerce o cargo de Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico. wallacemartins@mpsp.mp.br. <https://orcid.org/0000-0002-2267-4159>.

constitucionalidade das leis municipais. Por derradeiro, são considerados os desdobramentos do princípio da reserva da administração, o cerne da controvérsia por excelência, indicando a posição adequada para a solução do problema da aparente inconstitucionalidade de tais normas. O trabalho utiliza o método dedutivo somado às seguintes técnicas de pesquisa: bibliográfica, documental e de levantamento; apresentando à comunidade acadêmica as principais considerações acerca do tema ora aventado, em especial após o emblemático acórdão emanado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2088475-63.2021.8.26.0000, que figura como motivação principal da presente pesquisa, tanto em razão da relevância da matéria quanto por conta de sua recentíssima publicação.

Palavras-chave: Situação de rua; Processo Legislativo; Reserva da Administração.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the doctrinal and jurisprudential controversy that permeates the issue of the unconstitutionality of the municipal norm of parliamentary initiative on public policies aimed at homeless people. At first, notes are made about the current situation of this population segment in Brazil, presenting the general aspects of the National Policy for Homeless People. Subsequently, the main points of the current constitutional dynamics that define the legislative process within the three federative entities are described, developing the discussion about the constitutionality control of municipal laws. Finally, the unfolding of the principle of administrative reserve is considered, par excellence the core of the controversy, which indicates the appropriate way to solve the problem of the apparent unconstitutionality of such rules. The work uses the deductive method added to the following research techniques: bibliographic, documentary and survey; presenting to the academic community the main considerations about the subject now raised, especially after the emblematic ruling issued by the São Paulo Court of Justice in the context of the ADI n.º 2088475-63.2021.8.26.0000, both because of the relevance of the matter and because of its very recent publication.

Keywords: Begging; Legislative process; Management reserve.

INTRODUÇÃO

No atual cenário político-constitucional, as políticas públicas são um dos temas centrais do debate jurídico acadêmico, tendo em vista a natureza programática de diversas normas da Constituição Federal de 1988, em especial aquelas que definem direitos e garantias fundamentais de segunda geração.

Os destinatários dessa proteção constitucional estão inseridos na multifacetada realidade contemporânea brasileira, verdadeiro caleidoscópio do ponto de vista sociológico; sendo que um dos públicos mais vulneráveis - senão o mais vulnerável - são as chamadas pessoas em situação de rua.

A amplitude dos problemas sociais e a sua distribuição geográfica quase unânime faz com que políticas públicas sejam desenvolvidas não somente pela União, mas pelos demais

entes federativos, quase sempre tendo como referência políticas nacionais elaboradas pelo Governo Federal.

O imbróglio se inicia quando a questão passa a ser a iniciativa parlamentar dos projetos de lei que criam, modificam ou extinguem políticas públicas. Há uma intensa discussão acerca de uma suposta competência privativa do Poder Executivo, sendo inúmeros os casos de ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça.

O processo legislativo consagrado pela Constituição Federal, cujos parâmetros são de reprodução obrigatória por parte dos demais entes federativos, prevê a existência de iniciativa de leis extraparlamentares, autorizando o tangenciamento das funções típicas do Poder Executivo para submeter projetos de lei à apreciação do Poder Legislativo.

A questão se torna de especial interesse porque estabelecer um entendimento adequado e consensual sobre o tema pode evitar judicializações, prevenindo que diversos projetos importantes para a consecução dos objetivos almejados pelo constituinte originário sejam obstruídos judicialmente por meses - ou até mesmo anos.

Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo principal identificar, através da técnica da revisão bibliográfica, se no atual cenário jurídico-constitucional, a iniciativa de projetos de lei que tenham por objeto a criação de políticas públicas está adstrita única e exclusivamente ao âmbito do Poder Executivo, tomando como referencial teórico principal as discussões doutrinárias até o momento desenvolvidas sobre o chamado “Princípio da Reserva da Administração”.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO FE RUA NO BRASIL

1.1 A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na esteira do movimento neoconstitucionalista que se desenvolveu no direito ocidental após a Segunda Guerra Mundial (BARROSO, 2018, p. 152), define, em seu art. 1º, III, que um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a **dignidade da pessoa humana**.

A opção do legislador constituinte em tornar expresso na Carta Magna esse princípio decorrente da filosofia kantiana pode ser historicamente compreendido como um movimento no sentido contrário da tradição político-filosófica que preponderava desde o fim do século XVIII, quando da formação dos Estados nacionais, subvertendo o paradigma de que o

indivíduo existiria em função do Estado, quando o Estado é que existe em função do indivíduo.

Sendo assim, alçado o princípio da dignidade da pessoa humana ao status de norma constitucional cogente e, no caso brasileiro, como fundamento da república: “é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas.” (SARLET, 2011, p. 38).

Entretanto, o conceito de dignidade da pessoa humana não é um ponto pacífico na doutrina constitucionalista, de maneira que no atual estado da arte da disciplina os doutrinadores estão distantes de uma definição consensual que seja capaz de definir, precisa e suficientemente, o que vem a ser o núcleo conceitual elementar de tal princípio.

Para Ingo Sarlet, a dignidade da pessoa humana se confunde filosoficamente com a própria condição humana, verdadeira matriz de todos os demais direitos fundamentais:

A despeito da proposta conceitual formulada, reconhecemos a dificuldade (que acreditamos não seja exclusivamente nossa) de obter uma definição consensual, precisa e, acima de tudo, universalmente válida do que seja, afinal de contas, a dignidade da pessoa humana, a não ser a circunstância – ainda assim resultado de uma opção racional – de que se cuida **da própria condição humana (e, portanto, do valor próprio reconhecido (atribuído) às pessoas no âmbito das suas relações intersubjetivas) do ser humano** e que desta condição e de seu reconhecimento e proteção pela ordem jurídico-constitucional decorre um complexo de posições jurídicas fundamentais. (SARLET, 2011, p. 83, grifo nosso)

Não obstante à elevadíssima abstração do princípio sob análise, é certo que cada vez mais a jurisprudência dos tribunais tem caminhado no sentido de se estabelecer um conjunto de precedentes capazes de direcionar de forma vinculante a sua interpretação e aplicação pelo Poder Judiciário, em um claro aceno aos mecanismos da tradição *common law*.

Até porque, devido à amplitude conceitual do princípio da dignidade da pessoa humana, sobretudo em um profícuo ambiente acadêmico e intelectual reprimido por anos de ditadura militar (1964-1985), é comum que teses diametralmente antagônicas sejam embasadas pelo mesmo fundamento (NUNES JÚNIOR, 2019, p. 2118), causando um verdadeiro *pan-principiologismo* na jurisprudência dos tribunais (STRECK, 2009, p. 14).

Entretanto, é consenso entre os constitucionalistas que, em conformidade com o disposto no art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal, os direitos e garantias fundamentais, sobretudo os decorrentes do princípio da dignidade da pessoa humana, não podem ser abolidos, possuindo natureza jurídico-constitucional de cláusulas pétreas, não passíveis de alteração nem mesmo por meio de emenda constitucional.

A dignidade da pessoa humana não se trata de mero corolário político-ideológico que ocupa o trabalho teórico da doutrina e da academia, mas sim um princípio presente diuturnamente, um fundamento para todos os atos e políticas do Estado, seja no Poder Legislativo, no Poder Executivo ou no Poder Judiciário.

Segundo Gilmar Mendes, a partir da Constituição de 1988, a intervenção do Estado na sociedade civil se limita à promoção de meios para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana:

A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. O Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção de meios materiais à afirmação da dignidade de todos. (MENDES; GONET, 2018, p. 152)

Portanto, elevado tal princípio à categoria constitucional, denota-se o reconhecimento da responsabilidade do Estado em proteger a pessoa humana que se encontra sob seus domínios territoriais e adotar uma postura de defesa dos direitos humanos perante as outras nações, especialmente em relação às parcelas mais vulneráveis da população, como é o caso da população em situação de rua.

1.2. População em situação de rua, dignidade da pessoa humana e direitos e garantias fundamentais

A população em situação de rua é um segmento populacional heterogêneo cujas principais características são: **a)** a pobreza extrema; **b)** os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados; **c)** a inexistência de moradia convencional regular; constituindo-se, pelo seu elevado grau de exclusão social, um verdadeiro fenômeno sociológico da contemporaneidade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 84).

Segundo dados do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação vinculada ao Ministério da Economia, em março de 2020 o número de pessoas em situação de rua no Brasil era de **221 869 indivíduos**, tendo sido observado “um aumento expressivo (140%) da população em situação de rua ao longo do período analisado (setembro de 2012 a março de 2020)” (IPEA, 2020, p. 14).

Em razão principalmente da sua condição de indivíduos inseridos na faixa da extrema pobreza, esse segmento se revela como um dos maiores desafios do Estado brasileiro pós Constituição de 1988, especialmente no âmbito municipal, vez que a dignidade da pessoa

humana e os direitos e garantias fundamentais das pessoas em situação de rua são alvos de constantes violações nas cidades brasileiras.

Não obstante os avanços políticos e sociais conquistados pelos movimentos democráticos no período, a realidade das pessoas em situação de rua é um contraste que se revela cada vez mais presente. Ironicamente, foi durante a égide da Constituição Federal de 1988 que as ruas do país se tornaram palcos das maiores barbáries e massacres cometidos contra essa parcela da sociedade brasileira.

No dia 23 de julho de 1993, por volta da meia-noite, oito jovens em situação de rua foram executados a tiros por milicianos enquanto dormiam na praça da Igreja Nossa Senhora da Candelária, no Rio de Janeiro/RJ, em um episódio que ficaria conhecido como “Chacina da Candelária”.

Em 20 de abril de 1997, Galdino Jesus dos Santos, indígena brasileiro da etnia pataxó-hã-hã-hãe, após retornar das comemorações promovidas pela Funai por ocasião do Dia do Índio, onde se encontrou com o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, foi queimado vivo enquanto dormia em um ponto de ônibus em Brasília/DF por cinco jovens da alta classe média paulista. Posteriormente, no bojo do processo criminal, um dos réus tentaria minimizar a situação dizendo que realizaram o ato porque acreditavam que Galdino era um “mendigo” que estava dormindo no ponto de ônibus.

Entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, quinze pessoas em situação de rua foram vítimas de violência na Praça da Sé, centro histórico da cidade de São Paulo/SP. Das quinze, sete foram mortas a pauladas e oito ficaram gravemente feridas, no episódio que ficaria nacionalmente conhecido como “Massacre da Sé”.

Os casos acima mencionados são apenas os três mais emblemáticos e notoriamente midiáticos de uma histórica violência sofrida pelas pessoas em situação de rua no Brasil, cuja sistêmica violação de direitos faz com que se tornem verdadeiros “invisíveis sociais” (NONATO, D. A.; RAIOL, R. W. G., 2016, p. 81).

Cabral & Costa entendem que as pessoas em situação de rua não estão totalmente integradas na sociedade brasileira, de modo que apenas permanecem no território do Estado sem que dele possam usufruir como cidadãos:

Criticamente, entretanto em compasso com a realidade, constituem as pessoas em situação de rua uma parcela da população que, embora seja permitida a presença física no território do Estado, é excluída dos sistemas prestacionais jurídicos, econômicos, políticos, educacionais, restando-lhes um modelo de subintegração (sic). São “estanhos que não participam do espetáculo social”, dotadas de características que a sociedade não reconhece como socialmente integrantes, restando-lhes a negação de parte constitutiva social. (CABRAL JÚNIOR; COSTA, 2017, p. 28)

Em razão de pouco ou quase nada produzirem para o “desenvolvimento” econômico do modelo capitalista adotado pelo Estado, tais pessoas às vezes são enxergadas como verdadeiros “fardos” para a população em geral, de maneira que “pode-se presenciar diversas abordagens e ações de caráter antidemocrático, com perfil higienista-segregacionista, postas, em verdade, com o objetivo de limpar os espaços públicos da população em situação de rua” (NONATO, D. A.; RAIOL, R. W. G., 2016, p. 86).

No sentido de combater as violações e, ao mesmo tempo, promover uma ampla discussão no âmbito nacional sobre a questão social da população em situação de rua, em 2009 o Governo Federal instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR, prevendo a criação de um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e autorizando a sua reprodução em âmbito local (estadual, distrital e municipal).

1.3. A Política Nacional para a População em Situação de Rua e o desenvolvimento de políticas públicas no âmbito municipal

Embora a Constituição Federal de 1988, pela sua forma analítica, tenha desenvolvido “em maior extensão o conteúdo dos princípios que adota” (BARROSO, 2018, p. 54), o legislador constituinte não previu expressamente uma norma disciplinando a defesa dos direitos e o desenvolvimento de políticas públicas para pessoas em situação de rua.

Por sua vez, a Carta Magna tratou de fundamentar a responsabilidade do Estado em desenvolver diversas outras políticas que, pela sua relevância para a concretização dos direitos fundamentais de segunda geração (também conhecidos como direitos sociais), serviram para posteriormente desenvolver uma política nacional voltada para esse segmento da população: **a)** Habitação (CF/88, art. 182); **b)** Saúde (CF/88, art. 196); **c)** Educação (CF/88, art. 205); **d)** Assistência Social (CF/88, art. 203); etc...

Ficou a cargo do legislador ordinário, através do **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**, instituir a **Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua (PNPSR)** e criar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, consubstanciando em um só ato os múltiplos interesses reivindicados em praticamente três décadas (1980-2010) de esforços democráticos de diversas organizações da sociedade civil.

Segundo Machado, a criação de uma política nacional específica para tratar dessa questão social não se tratou de um ato unilateral/vertical do Poder Público, mas sim de uma

demanda histórica originada na sociedade civil, com a participação de diversas associações políticas, culturais e religiosas:

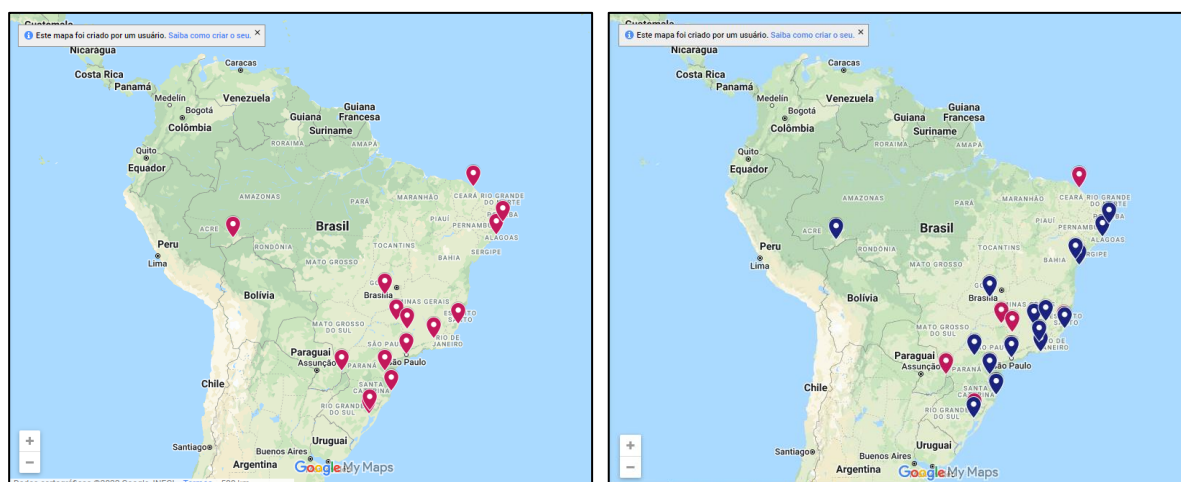
A formulação da PNPR foi um processo complexo e dinâmico, tratando-se de um tema cheio de tensões onde cada município foi construindo suas práticas para lidar com o problema, entre higienismo, repressão e alguns serviços específicos pontuais. **Este processo acompanhou o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro entre as décadas de 1980 e 90 e os anos 2000**. O cenário de proposições foi se transformando e acompanhando as conquistas democráticas ao longo dos diferentes governos. O marco das iniciativas voltadas ao trabalho social digno e vinculado a perspectiva de direitos sociais para a PSR na década de 1990 se deu, majoritariamente, **através das entidades privadas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e a instituições religiosas (católicas e espíritas)**, em particular nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte. A vinculação religiosa esteve sempre presente nestas instituições e boa parte contavam com o apoio das prefeituras. Como exemplo de iniciativas podemos citar as Casas de convivências, Albergues e Centros e Ações Sociais. (MACHADO, 2020, p. 103, grifo nosso)

O caráter multifacetado das demandas e interesses defendidos nessa política deu origem a um modelo descentralizado de implementação, possibilitando aos demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) a aderirem a política através de um instrumento próprio denominado “Termo de Adesão”.

O Termo de Adesão é onde estão definidas as “atribuições e responsabilidades a serem compartilhadas” (BRASIL, 2009, *online*) pelos entes federativos, bem como a previsão da criação de comitês intersetoriais em âmbito municipal, de modo a melhor definir, acompanhar e executar políticas públicas para as pessoas em situação de rua em âmbito local.

Segundo dados do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, até setembro de 2020, somente 15 municípios brasileiros haviam aderido à PNPSR, e 18 municípios possuíam comitês municipais que tratavam do tema, conforme os mapas abaixo:

Figura 1 – Municípios com Termo de Adesão à PNPSR (em magenta) e municípios com Comitês Intersetoriais Municipais (em azul), setembro de 2020.



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (2021, *online*).

Conclui-se que, não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha inaugurado uma ordem jurídica democrática no país e, em razão do empenho de diversas organizações (políticas, culturais e religiosas) da sociedade civil, diversos avanços no tocante às políticas públicas para as pessoas em situação de rua tenham sido conquistados, os municípios brasileiros ainda são recalcitrantes em implementar e desenvolver a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua em seu âmbito, persistindo o estado constante de violações dos direitos humanos e fundamentais desse segmento da sociedade brasileira.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Segundo se depreende dos artigos 59 ao 69 da Constituição Federal de 1988, do ponto de vista jurídico, o processo Legislativo consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição.

O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário do princípio da legalidade em que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente.

Veja que estamos falando sobre processo legislativo, podemos classificá-los em dois grandes gêneros. O primeiro, em relação às formas de organização política, e o segundo, em relação à sequência das fases procedimentais. Dependendo da forma de organização política, o processo legislativo pode ser autocrático, direto, indireto ou representativo e semidireto.

O processo legislativo autocrático é a expressão do próprio governante, excluindo desta atividade legiferante os cidadãos, seja diretamente, seja por intermédio de representantes. O processo legislativo direto é aquele discutido e votado pelo próprio povo. Já o processo legislativo indireto é o adotado no Brasil e na maioria dos países, pelo qual o mandante (o povo) escolhe seus mandatários (governantes), que receberão de forma autônoma poderes para decidir sobre assuntos de sua competência constitucional. Por último, o poder legislativo semidireto caracteriza a elaboração legislativa e necessita da concordância da vontade do órgão representativo com a vontade do eleitorado, através de *referendum* popular.

Há três tipos de processos legislativos: o comum ou ordinário, o sumário e os especiais. O processo legislativo ordinário é aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias,

caracterizando-se pela maior extensão. O processo legislativo sumário apresenta somente uma diferenciação em relação ao ordinário: a existência de prazo para que o Congresso Nacional delibere sobre determinado assunto. Já o processo legislativo especial existe para a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras.

O processo legislativo ordinário apresenta as seguintes fases: introdutória, constitutiva e complementar. A fase introdutória é caracterizada pela faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva. A fase constitutiva é caracterizada por haver ampla discussão e votação sobre a matéria nas duas Casas, delimitando-se o objeto a ser aprovado ou mesmo rejeitado pelo Poder Legislativo. Além da atividade legislativa (deliberação parlamentar), caso o projeto de lei seja aprovado pelas duas Casas, haverá participação do Presidente da República, por meio do exercício do veto ou da sanção. Por fim, a fase complementar compreende a promulgação e a publicação da lei, sendo que a primeira garante a executoriedade à lei, enquanto a segunda lhe dá notoriedade.

A respeito da fase introdutória, inicialmente deve-se observar que a iniciativa parlamentar é a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional de apresentação de projeto de lei, o que explica a necessidade do candidato saber ler e escrever, caso contrário, não poderia exercer a prerrogativa inerente ao seu cargo. Em prosseguimento, a denominada iniciativa de lei extraparlamentar é aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (por meio da iniciativa popular de lei).

2.1 A competência para legislar sobre políticas públicas

Assim, torna-se mais dificultoso para o Poder Legislativo legislar sobre políticas públicas, por exemplo, visto que há a possibilidade de esbarrar em iniciativas de lei extraparlamentar. A respeito do tema, na visão de Secchi (SECCHI, 2013, p. 2) política pública é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o autor, “uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.”.

Igualmente leciona Hely Lopes Meirelles: “À lei compete fixar, em termos gerais, como e de que modo as políticas públicas serão atendidas e ao Executivo concretizá-las, inclusive em respeito à dignidade da pessoa humana” (MEIRELLES, 2014, p. 436).

No entanto, em que pese os obstáculos ao Poder Legislativo legislar sobre tais assuntos, a jurisprudência do TJ-SP já declarou constitucional o Município que, não incorrendo na iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, legislar sobre a situação dos moradores de rua:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.287, DE 12 DE MARÇO, DE 2020, QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA POPULAÇÃO DE RUA DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública, voltada à proteção da população de rua, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. 2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto aos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André. Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. afronta aos arts. 5º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Paulista. 3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Ação julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º, 8º, 9º, 10, caput, 12 e 13 e da expressão "inclusive mediante articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governo federal, estadual e municipal" constante do parágrafo único do art. 10, todos da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, do Município de Santo André, com efeito ex tunc. (SÃO PAULO, 2022, *online*, grifo nosso)

2.2 Leis de iniciativa do poder executivo

Embora as matérias que permitem a iniciativa de outros órgãos tenham diminuído bastante com a Constituição de 1988, elas ainda são presentes, principalmente com relação ao Presidente da República. Por outro lado, a Iniciativa concorrente é aquela que pertence a vários legitimados de uma só vez, enquanto a iniciativa exclusiva é aquela reservada a determinado cargo ou órgão (a título de exemplo, CF, art. 61, §1º). A respeito da questão da iniciativa exclusiva, Afonso da Silva procura diferenciar “privatividade” de “exclusividade” a partir da possibilidade de delegação.

In verbis:

A diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou em parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada. Assim, no

artigo 22 se deu competência privativa (não exclusiva) à União para legislar sobre: ..., porque o parágrafo único faculta à lei complementar autorizar aos estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nesse artigo. No artigo 49, é indicada a competência exclusiva do Congresso Nacional. O artigo 84 arrola a matéria de competência privativa do Presidente da República, porque o seu parágrafo único permite delegar algumas atribuições ali arroladas. (Afonso da Silva, 1989, p. 413).

Logo que o autor fez essa distinção, houve uma crítica: a legislação não adota esses termos nesse sentido, com esse rigor que a doutrina procura emprestar aos dispositivos constitucionais. No fundo, o critério do autor não subsiste a um exame mais detido dos dispositivos sobre as competências que usam essas duas expressões. A conclusão é de que à Comissão de Sistematização de 1988 faltou prestar atenção a esses termos, utilizando-os de maneira indistinta, não podendo retirar de um termo ou de outro consequências jurídicas sérias.

A título de exemplo, a Comissão de Sistematização foi responsável por identificar vácuos legislativos na CF/88, em que se descobriu, o que foi confirmado pelo Min. Nelson Jobim, que não havia sido escrito o artigo da Separação de Poderes (ele foi inserido posteriormente sem ser submetido a qualquer votação, pois a constatação do vácuo foi às vésperas da promulgação – Art. 2.º). Tal episódio mostra que o texto da Constituição Federal de 1988 não pode ser interpretado com rigor (absoluto) técnico e jurídico muito alto, de modo que autores clássicos do Direito Constitucional já chamam atenção para esse detalhe (MAXIMILIANO, 1918).

Destaca-se que, devido ao princípio da simetria, essas matérias, no âmbito estadual e municipal, serão da iniciativa privativa do Governador e Prefeito, respectivamente. Para o Supremo Tribunal Federal, o art. 61, §1.º é de observância obrigatória para os Estados-membros, que, ao disciplinarem o processo legislativo ordinário em suas respectivas Constituições, não podem se afastar desse parâmetro, sob pena de nulidade da lei.

Portanto, é crucial a atenção às delimitações de competência, visto que a invasão de atribuições pode ensejar inconstitucionalidade formal e, na prática brasileira, retardar o Poder Judiciário (já tão exaurido pela quantidade de demandas) em decidir outros casos de maior urgência. Desse modo, a verificação antecipada do problema, prevenção que, no âmbito do Poder Legislativo Municipal é feita principalmente pelas Comissões com auxílio dos Procuradores, é essencial para fornecer celeridade ao ordenamento jurídico.

2.3 Controle de constitucionalidade de leis municipais

Diante do exposto, os projetos de lei desenvolvidos pelo Poder Legislativo sobre políticas públicas, diante da contingência de tal temática, podem (a depender do caso concreto) ser considerados inconstitucionais pelos tribunais. A ideia de controlar a constitucionalidade nada mais é que verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais.

Dessa maneira, por exemplo, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado. Já a inconstitucionalidade material é a verificação material da incompatibilidade do objeto da lei ou do ato normativo com a Constituição Federal.

Declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo pelo STF, desfaz-se, desde sua origem, o ato e todas as suas consequências, uma vez que atos constitucionais são nulos. Porém, tais efeitos *ex tunc* (retroativos) são aplicados somente às partes e no processo em que houve a citada declaração. Em regra, não se aplica o efeito *ex nunc* à declaração de inconstitucionalidade em processo de controle difuso, mas excepcionalmente, com base nos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, será possível, no caso concreto, essa declaração com efeitos *ex nunc*, desde que razões de ordem pública ou social a exijam.

Em casos de leis ou atos normativos municipais contrários à Constituição Federal, será inadmissível ação direta de inconstitucionalidade perante o STF ou perante o TJ local (salvo as normas de reprodução obrigatória), inexistindo, portanto, controle concentrado de constitucionalidade. A forma de controle de constitucionalidade admitida, nesses casos, é o difuso, exercido “incidenter tantum”, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto. Nesse sentido, via de regra, o controle de constitucionalidade das leis municipais dá-se em face da Constituição Estadual, perante o Tribunal de Justiça local (art. 125, §2.º).

Portanto, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria

legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

3. O PRINCÍPIO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aspectos da maior envergadura no exame do tema é saber se o Poder Executivo detém o monopólio da criação de políticas públicas, temática que envolve profundas discussões à luz do princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes) e da denominada reserva da Administração.

3.1. Aspectos doutrinários e jurisprudenciais

Embora a expressão “políticas públicas” possa parecer meio ambígua, fluída, indeterminada e vaga, segundo Maria Paula Dallari Bucci elas consistem em “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2022, p. 241), resultantes “de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados” colimando “a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

A instituição ou criação de políticas públicas tem sítio elementar tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, muito embora possam emergir atritos à vista do princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e cuja solução deve transitar pela contribuição pretoriana - em especial, a tese fixada em sede de repercussão geral pela Suprema Corte brasileira (Tema 917).

Não é possível afirmar genericamente que a criação de políticas públicas pertença ao Poder Executivo somente. A matéria tratada não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração. A iniciativa legislativa reservada é matéria de direito excepcional, sendo impositiva sua interpretação restritiva que não permite dilatação nem presunção. Por outro lado, a produção normativa não pode transitar à margem das regras básicas inerentes ao processo legislativo, cujas normas constitucionais centrais são de observância obrigatória, como decidido.

Regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo ou comum ou concorrente; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, como julgado:

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (BRASIL, 2006, p. 36).

E a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.

Em linha de princípio, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (criação e extinção de entes e órgãos públicos e correlata fixação de competências; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da

influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica o direito, mas não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada. Não é possível, ainda que em nível abstrato, indeterminado e genérico, o estabelecimento de uma prescrição (obrigação) que esgote a prerrogativa do Poder Executivo de assimilação, fixando, de antemão, ao Poder Executivo o que, como e quando o direito ou a política pública instituídos devam ser implementados, o que não se traduz em diretriz ou norma geral. Seria lícito a lei, de iniciativa parlamentar em cariz genérico, deixando à Administração Pública a definição, em sede regulamentar, dos meios pelos quais cumpriria essa prestação, sob pena de a fórmula normativa adotada ceifar a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao *dovere di buona amministrazione* - disciplinando sua organização e funcionamento.

A criação de órgãos e serviços públicos afetos à competência do Poder Executivo e a conferência de respectivas atribuições, a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, consistem em matérias que se inserem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo se houver geração de despesa, ou à reserva da Administração se esta não ocorrer, incluída nesta também a prática de atos de direção superior e gestão e a disciplina de organização e funcionamento.

Esse espaço - denominado reserva da Administração - é de competência privativa do Poder Executivo para a prática de atos da Administração, inclusive para edição de atos normativos primários (decorrentes diretamente das prerrogativas consignadas na Constituição) – também denominado poder normativo para disciplina de matérias não privativas de lei -, imune a interferência do Poder Legislativo, e decorre da separação de poderes.

A reserva da Administração pode ser usada para criação ou instituição de políticas públicas pelo Poder Executivo, mediante decreto, desde que a matéria não empenhe necessariamente tratamento em lei em sentido formal.

Em suma, também ao Poder Executivo será dado instituir ou criar políticas públicas em razão tanto de matérias dependentes de lei em sentido formal e cuja iniciativa legislativa lhe é reservada ou é comum ou concorrente com o Poder Legislativo, quanto de assuntos que lhe caiba regular privativamente e que prescindam lei em sentido formal, convindo anotar que: (a) nos casos de reserva de lei, o Chefe do Poder Executivo participa do processo legislativo com

a emissão da sanção ou do veto; (b) nas hipóteses de lei de iniciativa que lhe é reservada, o Parlamento só poderá aprovar emendas com pertinência temática ou que não provoquem aumento de despesa; e (c) nas situações de reserva da Administração, não é lícito ao Poder Legislativo invadir esse domínio.

3.2. A questão da inexecutabilidade no exercício de promulgação

Gravita em torno dessa prospecção, considerados os limites constitucionais à instituição de políticas públicas nos termos acima expendidos, o influxo de outras condicionantes. Com efeito, o conteúdo variável de políticas públicas pode depender da alocação de recursos econômicos e financeiros para o abastecimento de seus meios, notadamente quando se concretizam em programas com normas jurídicas ordenatórias ou permissivas de atividades estatais prestacionais. Ou seja, é mister a atenção às regras jurídicas conformadoras dos processos de despesa pública, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, as leis orçamentárias anuais, a lei de diretrizes orçamentárias, e o plano plurianual.

Neste cenário, portanto, entra em cena a real, concreta e direta executabilidade das políticas públicas, exigindo tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo ações capazes para o seu financiamento. No ponto, ressalta a importância do processo legislativo especial das leis orçamentárias, impondo não apenas a conexão entre a lei orçamentária anual e a lei de diretrizes orçamentárias na medida em que esta é condicionante daquela, por exemplo. Para além das emendas parlamentares impositivas, é necessário que a proposta orçamentária contemple recursos para as políticas públicas criadas tendo em vista que sua iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, bem como que as emendas parlamentares, observados os seus limites, assim também o façam, sob pena da ineficácia das medidas nelas contempladas, frustrando a população de suas melhorias.

Certo é que a ausência de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência, segundo decidido: “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo”. (BRASIL, 1998, p. 1).

Se a lei cria despesa pública (ou renúncia à receita pública), isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. Como assinala José Maurício Conti, ao comentar a inexistência de reserva de

iniciativa para leis que criam ou aumentam despesa pública, diferentemente do ordenamento constitucional anterior,

não havendo mais a expressa disposição no texto constitucional de que é iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre matéria financeira, tal reserva não mais subsiste, não sendo cabível interpretação ampliativa na hipótese, conforme entende inclusive nossa Suprema Corte. (CONTI, 2011, p. 283-307).

De fato, se trata de verdadeiro sofisma a alegação de que toda e qualquer lei que gere despesa só possa advir de projeto de autoria do Executivo. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem estimado que

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 artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

3.3. Reserva da Administração e políticas públicas municipais

Como acima discorrido, o Poder Executivo tem espaço também para lei ou decreto instituir políticas públicas. Mediante lei assume papel fundamental dando ignição à propulsão do respectivo processo legislativo, tendo a adicional prerrogativa de sanção. Por decreto, tem a competência tanto para criar políticas públicas que não dependam de lei em sentido formal, quanto para regulamentar leis que a instituem, estabelecendo condições de sua exequibilidade. Sua competência é, portanto, reforçada, sobretudo para a edição de atos normativos, incólumes da interferência do Poder Legislativo, no campo que a reserva da Administração lhe confere.

É preciso destacar que a chefia do Poder Executivo, no vigente cenário jurídico brasileiro, tem potente arsenal de medidas que transitam desde a prática de atos administrativos quanto a edição de atos normativos para criação e execução de políticas públicas, especialmente aquelas que tenham significado na redução de desigualdades por meio de fomento público de atividade privada de interesse público, da outorga de benefícios administrativos ou fiscais, de aperfeiçoamento e universalização de serviços públicos. Insere-se também nesse espectro da reserva da Administração a tomada de providências destinadas à melhoria da organização e do funcionamento da Administração Pública.

Os municípios têm vasto espaço para criação de políticas públicas, conforme antes explorado, inclusive quando atua em setores definidos pela Constituição na sua competência

normativa privativa (desenvolvimento urbano, transportes públicos, v.g.) e ainda na competência executiva comum (saúde, educação, assistência social etc.).

Entretanto, conclui-se que, em razão do processo legislativo estabelecido pelas normas constitucionais, dos quais decorre o princípio da reserva da administração, é necessário observar que não há inconstitucionalidade no projeto de lei que cria ou amplia políticas públicas e, conseqüentemente, gere despesas à administração, apenas a inexecutabilidade da norma no exercício de sua promulgação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legislador constituinte originário não trouxe uma disposição específica acerca da defesa e da promoção dos direitos das pessoas em situação de rua, deixando a cargo do legislador ordinário a tarefa de disciplinar uma política nacional dentro dos moldes estabelecidos pela Carta Magna.

No âmbito dos municípios, a competência para criar, modificar, disciplinar ou excluir políticas públicas são prerrogativas atribuídas ao Poder Executivo, de maneira que prepondera a controvérsia de que o Poder Legislativo não poderia iniciar o processo legislativo de uma norma criadora, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Entretanto, conforme bem decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou sob o n.º 2088475-63.2021.8.26.0000, a tese da inconstitucionalidade deve ser afastada quando a norma de iniciativa parlamentar não cria despesas à administração pública no mesmo exercício em que foi promulgada.

Sendo assim, necessária se mostra a conclusão de que, diante de um tema tão importante para a sociedade brasileira, como é o caso da defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, não pode essa parcela da população ficar refém de formalismos (preciosismos) jurídicos capazes de inutilizar todo o trabalho legislativo desenvolvido pelas Câmaras Municipais, ainda mais se tratando de tão questão tão urgente.

A exemplo do município de Santo André/SP, que através da Lei nº 10.287, de 12 de março de 2020, instituiu a Política Municipal para as Pessoas em Situação de Rua em seus domínios, outros municípios poderão legislar no mesmo sentido e com segurança através da consolidação do entendimento doutrinário que se adota na conclusão desta pesquisa acadêmica, em consonância com o estabelecido no julgado que lhe serviu de objeto.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Brasília/DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Ministério Da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Síntese da Política para População de Rua**. Brasília/DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario>. Acesso em: 31 maio 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em Direito**. Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

CABRAL JÚNIOR, Luciano Roberto Goulart; COSTA, Eder Dion de Paula. Violência às pessoas em situação de rua: o direito fundamental à segurança em xeque. **Revista Juris**. v. 27. n. 2. 2017. Rio Grande do Sul/RS: 2017. p. 25-40. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6777>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 1991, pp. 810-811.

CHACINA conhecida como Massacre da Sé completa 10 anos. **Empresa Brasil de Comunicação – EBC, Brasília/DF, ano 15, 26 ago. 2014**. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/cidadania/galeria/videos/2014/08/chacina-conhecida-como-massacre-da-se-completa-10-anos>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CHACINA na Candelária - Em 1993, na madrugada de 23 de julho, oito meninos de rua que dormiam em frente à Igreja da Candelária, no Rio, foram mortos a tiros. O crime chocou o país e o mundo. **O Globo**, Rio de Janeiro/RJ, ano 96, 28 out. 2021. Disponível em <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/chacina-na-candelaria/noticia/chacina-na-candelaria.ghtml>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CONTI, José Maurício. **Iniciativa legislativa em matéria financeira. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 283-307.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. IPEA – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília/DF: 2020. 20 p.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. A Construção da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua. **Revista Temporalis**. a. 20. n. 39. jan./jun. 2020. p. 102-108. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084/20861>. Acesso em: 30 maio 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo**. 11 ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 115.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Artigo submetido em fev. de 2014, pág. 436 - Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853>. Acesso em: 30 maio 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. atual. São Paulo/SP: Saraiva Educação, 2018. 2892 p.

MOURA, Rodrigo Coelho Bacellar. **Política Nacional para População em Situação de Rua: uma análise da participação social no processo de implementação da política**. 2016. Monografia (Residência em Políticas Públicas). Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2016.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Revista Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. v 2. n. 2. jul./dez. 2016. Curitiba/PR: 2016. p. 81-101. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1321>. Acesso em: 20 abr. 2022.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PERES, Sarah. Morte do índio Galdino, em Brasília, completa 21 anos hoje - Indígena foi queimado vivo em 20 de abril de 1997, por cinco jovens do Plano Piloto; ele visitava Brasília pela segunda vez. **Correio Braziliense**, Brasília/DF, ano 58, 20 abr. 2010. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/04/20/interna_cidadesdf,675182/morte-do-indio-galdino-em-brasilia-completa-21-anos-hoje.shtml. Acesso em: 28 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. rev. atual. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2011. 92 p.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2088475-63.2021.8.26.0000**. Relatoria da Desembargadora Cristina Zucchi. São Paulo: 9 de março de 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Edição. São Paulo, Cengage Learning: 2013. p.2

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica, Neoconstitucionalismo e “O Problema da Discricionariedade dos Juízes”. **Revista Eletrônica do Curso de Direito Opet**. n. 1. 2009. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf. Acesso em: 31 maio 2022.

Recebido – 27/09/2022

Aprovado – 05/12/2022