



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO nº 0044327-30.2020.8.19.0000

REPTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

REPDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

LEGISLAÇÃO: LEI 5695, DE 2020 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

RELATOR: DES. ANTÔNIO ILOÍZIO BARROS BASTOS

PEDIDO CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA O PROGRAMA VOLTA REDONDA SUSTENTÁVEL. APARENTE FUMAÇA DO BOM DIREITO QUANTO AO VÍCIO DE INICIATIVA. PERICULUM IN MORA CONFIGURADO.

1. *Representação de Inconstitucionalidade*, com pedido cautelar, tendo em mira a Lei Municipal nº 5695/2020, de iniciativa parlamentar, que *cria programa municipal denominado “Volta Redonda Sustentável”, de incentivo à minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas unidades prediais e territoriais urbanas, bem como dispõe sobre outras políticas públicas ambientalmente sustentáveis e ecologicamente corretas.*

2. *Primo ictu oculi*, a inconstitucionalidade só aparece no vício de iniciativa com base arts. 112, §1º, II, *d*, 145, VI da CERJ, tendo em vista que a leitura da lei conduz à impressão de que foram criadas atribuições aos órgãos do município em termos de atividades de fiscalização.

3. Em relação ao *periculum in mora*, considerando que o prazo da *vacatio legis* - que no caso se confunde com o prazo de regulamentação da lei - alcança seu fim próximo, afigura-se oportuna a suspensão da lei.

4. Medida Cautelar deferida.

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0044327-30.2020.8.19.0000

fls. 1/6





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº 0044327-30.2020.8.19.0000, em que é representante EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e representado ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

ACORDAM os integrantes deste ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em sessão realizada nesta data e **por maioria** de votos, em deferir a medida cautelar, nos termos do voto do Relator.

Trata a espécie de pedido liminar formulado em Representação de Inconstitucionalidade que tem em mira a Lei Municipal nº 5695/2020, que *Cria o programa municipal denominado “Volta Redonda Sustentável”, de incentivo à minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas unidades prediais e territoriais urbanas, bem como dispõe sobre outras políticas públicas ambientalmente sustentáveis e ecologicamente corretas.*

O Representante traz o seguinte elenco de dispositivos da CERJ que teriam sido violados pela lei municipal ora impugnada, são eles: artigos 112, §1º, II, *d*, 145, VI e 211, I.

Nessa toada, afirma que a lei, de iniciativa parlamentar, em vício de iniciativa, cria novas atribuições ao Poder Executivo; aduz que houve invasão do Poder Legislativo na competência do Executivo quanto ao funcionamento e organização da Administração Pública, e legisla sobre isenção tributária; que a lei estabelece incentivos fiscais sem qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro e sem a correspondente fonte de custeio, o que caracteriza renúncia de receita e desequilíbrio das contas públicas; aduz que resta violado o art. 112, II da CERJ ao se impor obrigações ao Poder executivo ao ponto de causar impacto nos cofres públicos com aumento de despesas sem indicar a dotação orçamentária.

Manifestação do Representado na qual sustenta que na lei não há



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

dispositivo que trate sobre a criação ou extinção de secretarias, estruturação ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, não havendo invasão de competência por parte do Poder Legislativo, não podendo se falar em violação ao Princípio da Separação de Poderes; aduz que nenhuma das regra elencadas na inicial foram afrontadas; que não está configurada a fumaça do bom direito, nem o *periculum in mora* já que o Representante não demonstrou a possibilidade de ocorrência de dano irreparável ao Erário ou a ocorrência de situação de difícil desfazimento que justifique a suspensão liminar da lei¹.

A Procuradoria-Geral do ERJ opinou pela concessão liminar².

A Procuradoria-Geral de Justiça opina pelo indeferimento³.

Passo ao VOTO.

Observada a *lei de iniciativa parlamentar* com atenção, percebe-se que *órgãos competentes do município* terão a atribuição de fiscalizar⁴ aqueles que aderirem ao programa *Volta Redonda Sustentável*; constata-se que caberá a atribuição de aplicar critérios de aferição e eficiência⁵.

Portanto, em um primeiro olhar, a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa parece presente na espécie.

Tema STF 917 - 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

¹ Indexador 018.

² Indexador 026.

³ Indexador 052.

⁴ Art. 1º, §2º da Lei 5695, de 2020.

⁵ Art. 7º, *caput* da Lei 5695, de 2020.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Constituição Federal).

Enfim, parece que a lei ora impugnada na medida em que impõe atividade fiscalizatória acaba por tratar da atribuição dos órgãos municipais e, por isso, *primo ictu oculi*, usurpou-se competência reservada.

A propósito, vide o seguinte precedente:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.789/2014 QUE OBRIGA OS PRÉDIOS PÚBLICOS E COMERCIAIS A REALIZAREM ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DOS SISTEMAS DE AR CONDICIONADO EM SEUS EDIFÍCIOS, IMPONDO AO PODER EXECUTIVO A FIXAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS CONCERNENTES AO ÂMBITO MUNICIPAL, ASSIM COMO AS MULTAS A SEREM APLICADAS E DEMAIS QUESTÕES QUE GARANTIRÃO O SEU CUMPRIMENTO. INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, CRIANDO OBRIGAÇÕES QUE NÃO EXISTIAM E VIOLANDO A INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. ARTIGO 145, INCISO VI, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. O DESEMPENHO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA NECESSITA DE AGENTES E EQUIPAMENTOS CAPAZES DE VIABILIZAR TAL PRÁTICA, MEDIDA QUE IMPLICA, NECESSARIAMENTE, NA CRIAÇÃO DE GASTOS PELA ADMINISTRAÇÃO. CABE, PRIVATIVAMENTE, AO CHEFE DO EXECUTIVO A INICIATIVA DE PROJETO DE LEI QUE CRIE

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0044327-30.2020.8.19.0000

fls. 4/6





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

ATRIBUIÇÕES OU QUE AUMENTE DESPESAS DE SEUS RESPECTIVOS ÓRGÃOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, INSCRITO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE INTERESSE LOCAL QUE JUSTIFIQUE A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.” (TJERJ. OE. RI nº 0020711-65.2016.8.19.000, Rel. Des. CLÁUDIO DE MELLO TAVARES, DJ 03.07.2017)

Percebe-se que são casos bem similares na medida em que, no presente caso, também será necessário – na atribuição fiscalizatória – um corpo técnico de agentes e equipamentos, pois, afinal, haverá uma regulamentação bem específica – isso permeia toda a lei ora impugnada – que, logicamente, vai cuidar das medidas a serem adotadas pelos aderentes do programa, que devem instalar os dispositivos de sustentabilidade ambiental.

Ainda na inicial, o Representante fala que a lei ora impugnada – na criação de atribuições, despesas e incentivos fiscais – não conta com estudo de impacto orçamentário-financeiro, nem indicação de fonte de custeio.

Não se pode perder de vista o que assentado no Tema STF 682 – Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.

No ensejo, cabe destacar:

“2. A reserva de iniciativa prevista no art. 165, II da Carta Magna, por referir-se a normas concernentes às diretrizes orçamentárias, não se aplica a normas que tratam de direito tributário, como são aquelas que



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

concedem benefícios fiscais. Precedentes: ADI n.º 724-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.01 e ADI n.º 2.659, rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 06.02.04. 3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.” (STF. Pleno. ADI 2.464/AP, rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ 25.5.2007)

Ademais, a incompatibilidade da lei com leis orçamentárias se circunscreve ao âmbito da crise de legalidade e eficácia da lei incompatível, não cuida do plano da validade da lei.

Tendo em vistas tais considerações, *primu ictu oculi*, não há que se falar em inconstitucionalidade senão por vício de iniciativa lastreado no art. 112, §1º, II, *d*, 145, VI da CERJ. É nesse espaço que se limita o *fumus boni iuris*.

O *periculum in mora* também parece presente na espécie já que estamos do limiar do prazo dentro do qual deve ser elaborada a regulamentação da lei ora impugnada, que então produzirá seus efeitos com toda amplitude.

A lei que data de 18.05.2020 previu em seu art. 15 um prazo de 180 dias para sua entrada em vigor, justamente o prazo previsto no art. 14 para a regulamentação pelo Poder Executivo.

POR ESSES FUNDAMENTOS, voto no sentido de DEFERIR a medida cautelar.

Rio de Janeiro, 30 de novembro de 2020.

Antônio Iloízio Barros Bastos
DESEMBARGADOR
Relator

Representação de Inconstitucionalidade
nº 0044327-30.2020.8.19.0000
fls. 6/6

