



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**REPRESENTANTE:** PARTIDO MUNICIPAL DEMOCRATA CRISTÃO  
DEMOCRACIA CRISTÃ DE NOVA FRIBURGO

**REPRESENTADO:** CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO

**RELATORA:** DES. INES DA TRINDADE CHAVES DE MELO

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. NORMA DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. INCISO I DO ARTIGO 689 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO - LEI Nº 4.637/2018. DISPOSITIVO LEGAL QUE CONCEDE GRATUIDADE EM TRANSPORTE PÚBLICO A CIDADÃOS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 (SESSENTA). VICIO FORMAL E MATERIAL. PROJETO QUE ADVEIO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL PARA LEGISLAR. MATÉRIA SUJEITA A RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, EIS QUE IMPACTA NA POLÍTICA TARIFÁRIA E O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO, COM INTERFERÊNCIA DIRETA NA GESTÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA D, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CERJ. VICIO MATERIAL. GRATUIDADE CONCEDIDA SEM PREVISÃO DA RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO. AFRONTA AO ART. 112, §2, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO I DO ARTIGO 689 DA LEI Nº 4.637/2018 DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade - Processo nº **0041188-70.2020.8.19.0000** , em que é Representante **PARTIDO MUNICIPAL DEMOCRATA CRISTÃO DEMOCRACIA CRISTÃ DE NOVA FRIBURGO** e Representado **CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA FRIBURGO**. *ACORDAM* os Desembargadores



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

componentes deste Órgão Especial, por **UNANIMIDADE**, em **JULGAR PROCEDENTE** a presente Representação, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

**VOTO**

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo **PARTIDO MUNICIPAL DEMOCRATA - DEMOCRACIA CRISTÃ - DE NOVA FRIBURGO**, contra o **inciso I do artigo 689 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo - Lei nº 4.637/2018**, em razão de sua inconstitucionalidade formal e material, que isenta de pagamento da tarifa de transportes coletivos os cidadãos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, desde que em posse, no momento do embarque, do cartão específico ou, na falta deste, mediante apresentação ao condutor do respectivo transporte de prova documental específica.

Aduz o Representante que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, viola a separação de poderes, por criar obrigação ao Poder Executivo, em afronta aos art. 7º e art. 145, III e VI da Constituição Estadual c/c 61, §1º da Constituição Federal, bem como viola o disposto no artigo 245 da CRFB/88, que prevê a gratuidade aos maiores de 65 anos, no transporte coletivo urbano e intermunicipais e, ainda, violação ao disposto no artigo 112, §2º, da Constituição Estadual, ante a ausência de apontamento da fonte de custeio para concessão do respectivo benefício.

Assim, pugnou pela concessão de medida liminar para sustar os efeitos da norma, antes seus reflexos.

Determinada a intimação da Legislativo e Executivo Municipal, na forma do art. 105 do Regimento Interno desse E.TJRJ e à D.Procuradoria de Justiça, às fls. 40, manifestaram-se, respectivamente, a Procuradoria-



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE  
PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000  
ÓRGÃO ESPECIAL**

Geral do Município às fls.45, o Município de Nova Friburgo às fls. 87 e a Câmara Municipal de Nova Friburgo às fls. 208.

**Às fls. 252 decisão dessa Relatoria que deferiu o pedido liminar**, para suspender os efeitos da norma, ad referendum do colegiado, na forma do art. 105, §3º do Regimento interno.

**Às fls. 273 o Município interpôs Embargos de Declaração**, com pedido infringente, aduzindo omissão na decisão, ante a existência de manifestação desse E.Órgão Especial, em caso idêntico, inclusive do mesmo Município, processo nº 066145-19.2012.8.19.0000, bem como omissão quanto a existência de precedente do Supremo Tribunal Federal a respeito da constitucionalidade de norma que reduz a idade que reduz a gratuidade para 60 anos, mesmo através da iniciativa de um parlamentar .

Contrarrazões aos Embargos de Declaração de fls. 287 e seguintes, pela manutenção da decisão. Sustenta o Representante, ora Embargado, a inexistência de vícios a serem sanados pela via dos Embargos de Declaração.

**Manifestação da D.Procuradoria de Justiça às fls. 295 e seguintes**, pela rejeição dos Embargos de Declaração.

**Acórdão constante do index 305**, que confirmou a liminar, para suspender os efeitos da norma impugnada e rejeitar os Embargos de declaração.

**No index 341 manifestação da D.Procuradoria de Justiça** reiterando seu parecer de fls. 295 e seguintes.



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**É o breve relatório.**

**Passo ao voto.**

Como acima relatado, sustenta o Representante a inconstitucionalidade formal e material da norma, de iniciativa parlamentar, por violação a separação de poderes, ao criar obrigação ao Poder Executivo, (art. 7º e art. 145, III e VI da CEERJ c/c 61, §1º da CRFB/88), bem como violação ao disposto no artigo 245 da CRFB/88, que prevê a gratuidade aos maiores de 65 anos, no transporte coletivo urbano e intermunicipais e, por fim, violação ao artigo 112, §2º, da CEERJ, em razão da ausência de fonte de custeio para concessão do respectivo benefício.

O texto legal impugnado – inciso I do artigo 689 da Lei Orgânica do Município de Nova Friburgo - Lei nº 4.637/2018, assim determina:

***São isentos do pagamento de tarifas nos transportes coletivos municipais:***

***I – cidadãos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, desde que em posse, no momento do embarque, do cartão específico ou, na falta deste, mediante apresentação ao condutor do respectivo transporte de prova documental, nos termos da legislação específica;***

Trata-se de norma, de iniciativa parlamentar, que concede gratuidade em serviço de transporte público coletivo municipal, matéria de iniciativa do Poder Executivo.

Isso porque, cuida de benefício de gratuidade em serviço público concedido/permitido, de forma que resta afetada a respectiva política tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em outras palavras com interferência direta na gestão de contratos de concessão de serviço público (artigo 61, § 1º, II, b da Constituição da República c/c



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

artigos 243 e 345 da Constituição Estadual).

Com efeito, dispondo a norma sobre matéria sujeita à reserva de administração (art. 30, V da CRFB/88), flagrante a violação à separação de Poderes, nos termos dos 112, § 1º, inciso II, alínea d, da Constituição Estadual c/c artigo 61 § 1º da Constituição da República.

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal, in verbis:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEIS QUE INTERFEREM NA GESTÃO DE CONTRATOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. É de competência do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1391328 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-02-2023 PUBLIC 09-02-2023)*

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido. **1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.** 2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, **o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).** 3. Agravo regimental não provido.*



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

*(ARE 929591 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 26-10-2017 PUBLIC 27-10-2017)*

Não bastasse a inconstitucionalidade formal, o texto impugnado padece também de vício material de inconstitucionalidade, ao prever a gratuidade, com despesa à Administração, sem que se aponte a efetiva fonte de custeio, em afronta ao art. 112, pú da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 112 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (...)*

*§2º - Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.*

Sobre o tema, vem pronunciando esse C.Órgão Especial, inclusive em lei do mesmo Município:

Representação de inconstitucionalidade. Município de Nova Friburgo. Lei que dispõe sobre a gratuidade no transporte público a idosos. Vício formal. Projeto oriundo do Legislativo. Norma que repercute no orçamento da Administração Pública. Usurpação da competência exclusiva do prefeito para legislar sobre essa matéria. Violação ao artigo 112, § 1º, inciso II, alínea d, da Carta Fluminense. Vício material. Benesse concedida sem indicação da respectiva fonte de custeio. Vulneração ao art. 112, §2, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 4.135. Representação precedente. 0069731-64.2012.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Rel. Des(a). BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO - Julgamento: 09/09/2013 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Representação de inconstitucionalidade. Município de Barra do Piraí. Lei que dispõe sobre a gratuidade no transporte público a idosos. Vício formal. Projeto oriundo do Legislativo. Norma que repercute no orçamento da Administração Pública. Usurpação da competência exclusiva do prefeito



**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROCESSO Nº 0041188-70.2020.8.19.0000**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

para legislar sobre essa matéria. Violação ao art. 112, parágrafo 1º, II, "d", da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Vício material. Benefício concedido sem indicação da respectiva fonte de custeio. Inconstitucionalidade do art. 206, VII da Lei Orgânica do Município de Barra do Piraí. Representação procedente.  
(0049595-70.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 17/06/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Dessa forma, demonstrados os vícios apontados na inicial, voto pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, para declarar a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 689 da Lei nº 4.637/2018.

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2023.

**DES. INÊS DA TRINDADE CHAVES DE MELO**  
**Relatora**