



**ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0069721-05.2021.8.19.0000**

**REPRESENTANTE:** EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

**REPRESENTADO:** MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

**REPRESENTADO:** EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

**RELATOR:** DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

**EMENTA**

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 31, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE “INCLUI O INCISO V NO ART. 401 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, ESTENDENDO O PASSE LIVRE AOS ALUNOS DE BAIXA RENDA DE CURSOS PRÉ-VESTIBULARES.” INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112,**



PARÁGRAFO 1º, INCISO II, “D” E 145, INCISO VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO EM EXAME QUE AMPLIA A ISENÇÃO DE TARIFA DO TRANSPORTE PÚBLICO A ALUNOS DE CURSOS PRÉ-VESTIBULARES, SEM INDICAÇÃO DA CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO, EM OFENSA, TAMBÉM, AO COMANDO DO ARTIGO 112, §2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONSIDERANDO QUE O BENEFÍCIO FOI CONCEDIDO COM RESPALDO EM LEGISLAÇÃO QUE, ATÉ ENTÃO, GOZAVA DE PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE, FAZ-SE NECESSÁRIA A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, ATRAVÉS DA APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/1999, EM OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E POR RAZÕES DE INTERESSE SOCIAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “D” E §2º, 145, INCISO



**VI, ALÍNEA “A”, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, COM EFICÁCIA A PARTIR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DO PRESENTE ACÓRDÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

**Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0069721-05.2021.8.19.0000, em que são Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e Representados a MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO e o EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

**A C O R D A M** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em julgar procedente a Representação por Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 31, de 06 de dezembro de 2018, do Município do Rio de Janeiro, com eficácia a partir da data da publicação do presente acórdão, nos termos do voto do Relator, vencido o Desembargador Nagib Slaib Filho, que julgava improcedente o pedido.



V O T O

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Emenda à Lei Orgânica nº 31, de 06 de dezembro de 2018, que “*Inclui o inciso V no art. 401 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, estendendo o Passe Livre aos alunos de baixa renda de cursos pré-vestibulares.*”

Sustenta o Representante, em síntese, que a norma impugnada, viola os artigos 7º; 112, §1º, II, ‘d’ e §2º; 145, VI, e 358, V, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Afirma que, ao introduzir nova hipótese de isenção tarifária para o transporte coletivo urbano de competência municipal a referida legislação padece de duas inconstitucionalidades: falta de indicação da fonte de custeio e vício de iniciativa.

Consigna que “*O legislador originário estabeleceu as hipóteses de gratuidade tarifária para o transporte coletivo de passageiros, de modo que, qualquer inovação legislativa que represente a ampliação do rol de beneficiários, ou amplie, de alguma maneira, o benefício concedido, dependerá da indicação da correspondente fonte de custeio, considerando o impacto na equação econômico-financeira do serviço concedido*”, conforme impõe o artigo 112, §2º da Constituição Estadual.

Aduz que a Emenda em análise contrariou os artigos 7º; 112, §1º, II, ‘d’; 145, VI, ‘a’, e 358, V, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao



dispor sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desrespeitando, assim, o princípio da separação de poderes.

Informações prestadas pela Mesa Diretora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, à pasta 27, defendendo a constitucionalidade da norma, ao argumento de que segundo a tese firmada pela Corte constitucional, “somente as matérias de cunho estritamente administrativo, relacionadas ao regime jurídico de servidores ou a criação de órgãos devem ser excluídas do âmbito da iniciativa Parlamentar.”

Manifestação da Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro, à pasta 40, ratificando os termos da petição inicial.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, à pasta 62, pela inconstitucionalidade da norma, em razão de vício de iniciativa e de violação ao princípio da separação dos poderes.

Parecer ministerial, à pasta 72, opinando pela procedência da presente Representação.

### **É o relatório.**

De início, cumpre transcrever a legislação impugnada, *in verbis*:

“EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 31, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2018.

Inclui o inciso V no art. 401 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, estendendo o Passe Livre aos alunos de baixa renda de cursos pré-vestibulares.



Art.1º. O art. 401 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro fica acrescido do seguinte inciso:

“Art. 401- A lei disporá sobre a isenção de pagamento de tarifas de transportes coletivos urbanos, assegurada a gratuidade para:

(...)

V- alunos de cursos pré-vestibulares com renda per capita de até dois salários mínimos.”

Art. 2º. Esta emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.”.

Assiste razão ao representante.

A Emenda à Lei Orgânica nº 31, de 06 de dezembro de 2018, de iniciativa parlamentar, introduziu nova hipótese de isenção tarifária para o transporte coletivo urbano de competência municipal.

Pela leitura da legislação impugnada, depreende-se que houve invasão, pelo Poder Legislativo Municipal, na competência privativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo, prevista nos artigos 112, parágrafo 1º, II, “d” e 145, inciso VI, “a”, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, para a iniciativa de leis que disponham sobre a estrutura e atribuições de órgãos da Administração Pública do Município do Rio de Janeiro.

Com efeito, está evidente que o ato normativo em exame contém vício formal quanto a sua iniciativa, uma vez que foi deflagrada pelo Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, em usurpação da competência



privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo certo que a violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 7º da Constituição Estadual, vício de natureza material.

É indiscutível, outrossim, que a legislação em exame ao ampliar a isenção de tarifa do transporte público a alunos de cursos pré-vestibulares, sem indicação da correspondente fonte de custeio, viola, ainda, o comando do artigo 112, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Como acertadamente observou a Procuradoria de Justiça, às fls. 77, *“a norma que dispõe sobre a gratuidade dos transportes públicos sujeita-se a reserva da Administração, eis que interfere na execução de contratos administrativos celebrados com as concessionárias do serviço de transporte coletivo urbano municipal. Ademais, os custos decorrentes da gratuidade concedida acabam por onerar a economia desses contratos, atingidos pela imprevisão que pode decorrer da gratuidade. Não há, no caso, indicação da fonte de custeio das despesas.”*

Corroborando este entendimento, inúmeros precedentes desta Corte Estadual:

Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.586/2015 do Município de Volta Redonda. Diploma legal que impõe ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE-VR) a instalação gratuita de hidrômetros individuais em favor dos proprietários de imóveis pertencentes a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Inconstitucionalidade por vícios



formal e material. Imposição de nova obrigação a órgão integrante da administração direta municipal. Indevida ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeita a exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Aumento de despesas para a administração pública municipal, que deverá dispor de recursos financeiros não destinados para tal finalidade, a fim de suportar os custos referentes à compra e à instalação dos hidrômetros. Ausência de indicação de fonte de custeio. Precedentes do Órgão Especial do TJERJ em casos análogos. Violação aos artigos 7º, 112, § 1º, II, "d" e § 2º; e 145, VI, "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência da representação." (Direta de Inconstitucionalidade nº 0021487-60.2019.8.19.0000, rel. Des. MARCO ANTONIO IBRAHIM, Data do Julgamento: 19/10/2020)

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SUSCITADO POR ÓRGÃO FRACIONÁRIO DESTE TRIBUNAL. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. ESTATUTO DO IDOSO. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. SUSCITADA A APRECIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 023/2006 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PARATY, QUE PASSOU A PREVER A GRATUIDADE NOS TRANSPORTES PÚBLICOS PARA OS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE. 1 ¿ A controvérsia envolve a proteção constitucional aos idosos considerado grupo vulnerável, a respectiva ampliação de direitos bem como os limites a





serem observados na consecução do nobre escopo. Constituição da República que prevê a gratuidade em transportes coletivos urbanos a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos. Estatuto do Idoso que reitera a previsão constitucional e permite a ampliação do direito aos maiores de 60 (sessenta) anos. Lei local impugnada promovendo a aludida ampliação. Incompatibilidade com a Carta Fluminense, que demanda a previsão conjunta à benesse da fonte de custeio. Norma da Constituição Estadual declarada constitucional na ADI 3225-9/RJ. 2 ¿ Em que pese o nobre escopo da legislação local, a previsão confronta materialmente com a diretriz do artigo 112 §2º da Constituição Fluminense: ¿Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente fonte de custeio¿. 3 ¿ Afora pontuais exceções, é firme a orientação deste Órgão Especial no sentido de que a ampliação da gratuidade nos transportes coletivos urbanos somente pode ser instituída mediante norma que preveja também a respectiva fonte de custeio. Fundam-se os precedentes, principalmente, na possibilidade de alteração substancial do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de transporte público firmado entre particulares e a administração, bem como na criação de uma despesa não prevista no orçamento. Nesse sentido: 0038790-58.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES - Julgamento: 01/04/2019 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO



ESPECIAL 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 ACOLHIMENTO DA ARGUIÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA (0007687-75.2015.8.19.0041 - INCIDENTE DE ARGUICAO DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). MARIA ANGÉLICA GUIMARÃES GUERRA GUEDES - Julgamento: 03/08/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Por fim, não se pode olvidar que a norma impugnada envolve tema de interesse social, porquanto concede gratuidade no transporte público municipal a uma parcela da população.

Nessa esteira, considerando que o benefício foi concedido com respaldo em legislação que, até então, gozava de presunção de constitucionalidade, faz-se necessária a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para que tenha eficácia a partir da data da publicação do presente acórdão, com base na aplicação analógica do artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, em observância ao princípio da segurança jurídica e por razões de interesse social.

Assim, em razão de vícios de ordem formal e material, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 31, de 06 de dezembro de 2018, do Município do Rio de Janeiro, por afrontar os artigos 7º, 112, § 1º, inciso II, alínea “d” e §2º e 145, inciso VI, alínea “a”, todos da



Constituição Estadual, com eficácia a partir da data da publicação do presente acórdão.

Neste sentido, já decidiu este Órgão Especial, em caso análogo conforme se extrai do precedente a seguir:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 8.202, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2018, QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO ARTIGO 1º E INTRODUZIU O § 9º AO MENCIONADO DISPOSITIVO DA LEI ESTADUAL Nº 4.510/2005, POPULARMENTE CONHECIDA COMO **LEI DO PASSE LIVRE. AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFICIÁRIOS DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, PARA INCLUIR, DENTRE OS ALUNOS MATRICULADOS NOS CURSOS TÉCNICOS DA REDE PÚBLICA, TAMBÉM AQUELES DE NÍVEL MÉDIO, ¿CONCOMITANTES¿ E ¿SUBSEQUENTES¿, ALÉM DE TODOS OS ALUNOS DO ENSINO SUPERIOR, SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. MANIFESTAÇÃO DO REPRESENTADO DIRETAMENTE SOBRE O MÉRITO DA CAUSA, PRESTANDO AS INFORMAÇÕES EM CARÁTER DEFINITIVO (INDEXADOR 24), QUE AUTORIZA O EXAME DO CERNE DO LITÍGIO, SUPRIMINDO-SE A ANÁLISE DO PLEITO DE NATUREZA CAUTELAR, SOBRETUDO CONSIDERANDO QUE A PRESENTE DECISÃO ESTÁ EM CONSONÂNCIA COM AS



CONCLUSÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SEU PARECER. PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO 112 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CUJA CONSTITUCIONALIDADE FOI DECLARADA PELO STF EM 2007 NOS AUTOS DA ADI 3225/RJ, QUE EXIGE PRÉVIA INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO PARA DELIBERAÇÃO DE PROPOSTAS QUE VISEM CONCEDER GRATUIDADE EM SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO DE FORMA INDIRETA, O QUE NÃO OCORREU, RECONHECENDO-SE A VIOLAÇÃO AO REFERIDO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, CONFORME PRECEDENTES DESTE E. ÓRGÃO ESPECIAL. LEI ESTADUAL 4.510/2005 QUE, EM 2008, SOFREU ALTERAÇÃO PELA LEI ESTADUAL Nº 5.359, ONDE RESTOU ESTABELECIDO QUE A FONTE DE CUSTEIO PARA AS ISENÇÕES ATÉ ENTÃO CONCEDIDAS SERIA O REPASSE DE VERBAS DA SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E DA SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS, SENDO CERTO QUE A GESTÃO DE TAIS SECRETARIAS É MATÉRIA INERENTE À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, PELO QUE, A APLICAÇÃO, POR SIMETRIA, DO ARTIGO 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, QUE PREVÊ QUE É DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO AS LEIS QUE DISPONHAM SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, SUGERE, AINDA, A OCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. CONCESSÃO DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO





URBANO QUE, SEGUNDO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TRADUZ MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO, POR SER ATINENTE AOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS COM AS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUE SE DECLARA. CASO CONCRETO ENVOLVE TEMA DE INTERESSE SOCIAL, QUAL SEJA, A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEGISLAÇÃO QUE CONCEDIA GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS POR ÔNIBUS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO A UMA PARCELA DOS CIDADÃOS FLUMINENSES, SENDO PRESUMÍVEL QUE OS USUÁRIOS DO TRANSPORTE QUE TENHAM USUFRUÍDO DE TAL BENEFÍCIO ATÉ ENTÃO, O TENHAM FEITO DE BOA-FÉ, NÃO SENDO JUSTO OU MESMO VIÁVEL LEGITIMAR-SE O ESTADO A PERSEGUIR A REMUNERAÇÃO PELO SERVIÇO PRESTADO GRACIOSAMENTE DESDE A ENTRADA EM VIGOR DA LEI. POR OUTRO LADO, VISLUMBRA-SE A EXISTÊNCIA DE URGÊNCIA PARA QUE SEJAM SUSPENSOS OS EFEITOS DA LEI, UMA VEZ QUE A CONCESSÃO DA GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO A DETERMINADOS INDIVÍDUOS, SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO, INQUESTIONAVELMENTE ONERA O ERÁRIO ESTADUAL, TAMPOUCO SENDO FAVORÁVEL, POR TAL RAZÃO, AGUARDAR-SE O TRÂNSITO EM



JULGADO PARA QUE A PRESENTE DECISÃO PRODUZA SEUS EFEITOS, MOTIVO PELO QUAL PARA SE DECLARA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 8.202/2018, **COM EFICÁCIA A PARTIR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DO PRESENTE ACÓRDÃO.**

(0004272-71.2019.8.19.0000 - Direta de Inconstitucionalidade - Des(a). Sandra Santarém Cardinali - Julgamento: 25/03/2019 - OE - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial)

Por tais fundamentos, voto no sentido de **julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 31, de 06 de dezembro de 2018, Município do Rio de Janeiro, com eficácia a partir da data da publicação do presente acórdão.**

Rio de Janeiro, 08 de agosto de 2022.

**Desembargador Luiz Zveiter**  
**R e l a t o r**