



ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 0004272-71.2019.8.19.0000

REPRESENTANTE: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DES. SANDRA SANTARÉM CARDINALI

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RETORNO DOS AUTOS DA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA PARA ANÁLISE DO CABIMENTO DO JUÍZO DE RETRATAÇÃO, À LUZ DO TEMA Nº 917 DO STF: “NÃO USURPA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS”.

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, SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA, POR AFRONTA DIRETA AO 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, E 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. RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA NORMA QUE FOI O PRIMEIRO E PRINCIPAL FUNDAMENTO PARA O RECONHECIMENTO DA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. POSTERIOR MENÇÃO À EXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, AO ARGUMENTO DE QUE A INICIATIVA PARA A EDIÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA É PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, QUE APENAS REFORÇOU A INCONSTITUCIONALIDADE JÁ RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO ENTENDIMENTO ESPOSADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS AUTOS DO ARE 878.911 (TEMA 917). **DECISÃO MANTIDA.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0004272-71.2019.8.19.0000, em que figura como Representante o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro e Representada a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em **NÃO EXERCER O JUÍZO DE RETRATAÇÃO**, nos termos do voto da Relatora.





ÓRGÃO ESPECIAL

RELATÓRIO

Em razão da interposição de Recurso Extraordinário pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO nos autos da Representação por Inconstitucionalidade manejada pelo PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, retornaram os autos da Terceira Vice-Presidência para análise do cabimento do juízo de retratação, à luz do Tema nº 917 do STF.

Refira-se a ementa da decisão colegiada que, por unanimidade, reconheceu a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.202/2018, com eficácia a partir da data da publicação do julgado:

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 DESTA 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





ÓRGÃO ESPECIAL

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.

A Terceira Vice-Presidência considerou que existiria aparente divergência entre o que ficou assentado na tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, de que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)” e o acórdão; que o *decisum* reconheceu o vício de iniciativa por ter a norma importado em aumento de despesa, a ensejar sua inconstitucionalidade, embora a lei local não tenha, aparentemente, tratado da estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo, nem do regime jurídico dos seus servidores públicos.

É o relatório.

VOTO

O retorno dos autos da Terceira Vice-Presidência para análise de eventual possibilidade de retratação em virtude do Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, conduz à necessidade de esclarecimento de que a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.202/2018, que alterou a “lei do passe livre” (Lei Estadual nº 4.510/2005)





ÓRGÃO ESPECIAL

para ampliar o rol de beneficiários de gratuidade no transporte público, foi reconhecida, de início, devido à afronta direta ao parágrafo segundo do artigo 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que teve sua constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em 2007, nos autos da ADI 3225/RJ¹.

O referido dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro exige, expressamente, a prévia indicação da fonte de custeio para deliberação de propostas que visem conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, *verbis*:

“§ 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”.

No caso concreto, verificou-se que a legislação estadual atacada, ao ampliar o rol de beneficiários da gratuidade no serviço público de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros por ônibus, conferindo o benefício aos estudantes de cursos técnicos “de nível médio, integrado, concomitante e subsequente”, bem como aos “alunos do ensino superior”, **sem, contudo, indicar a fonte de custeio correspondente à despesa suplementar gerada pelo aumento do número de detentores do “passe livre”**, afrontou diretamente o disposto no parágrafo segundo do artigo 112 da CERJ.

Tem-se, portanto, que o reconhecimento da inconstitucionalidade material da norma estadual objeto da presente Representação por Inconstitucionalidade foi o primeiro e principal fundamento para o reconhecimento da procedência do pedido, sendo certo que, apenas a título argumentativo, visando reforçar a inconstitucionalidade já reconhecida, houve posterior menção à existência de inconstitucionalidade formal, ao argumento de que a iniciativa para a edição de leis que disponham sobre organização administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Desta forma, conclui-se que a decisão colegiada não afrontou o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do ARE 878.911 (Tema 917), no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder

¹ STF. ADI 3225 / RJ - RIO DE JANEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CEZAR PELUSO. Julgamento: 17/09/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007. DJ 26-10-2007 PP-00028 EMENT VOL-02295-03 PP-00543. RTJ VOL-00202-03 PP-01071.

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Serviço público. Prestação indireta. Contratos de concessão e permissão. Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.





ÓRGÃO ESPECIAL

Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”, uma vez que reconheceu a inconstitucionalidade material da norma.

Isso posto, **VOTO** no sentido da **MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO**.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

DES. SANDRA SANTARÉM CARDINALI
RELATORA

