

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0082716-79.2023.8.19.0000**

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

**REPRESENTADA: CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**LEGISLAÇÃO: LEI Nº 7881 DE 2023 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: Des. FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
MEDIDA CAUTELAR.**

**LEI Nº 7881 DE 2023 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA PERMANENTE DE TREINAMENTO E RECICLAGEM PARA MOTORISTAS, COBRADORES E FISCAIS DE EMPRESAS DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS, OBJETIVANDO MELHORIA NO TRATAMENTO DISPENSADO AOS PASSAGEIROS, IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS.**

1. Tema 917 do STF: 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).
2. Relevância da fundamentação, visto que a hipótese presente versa sobre norma legal que tangencia obrigações que são objeto de contrato celebrado entre Concessionárias que prestam serviço de transporte público e o Poder Concedente.
3. Legislação que importa em efeitos financeiros às Concessionárias para a implantação do curso nela previsto, à mingua de previsão no contrato de concessão do serviço de transporte público e que pode ser categorizada como possível “gerador de despesa” ao Poder Executivo Concedente porque incide sol

equação anteriormente fixada pelo gestor público – leia-se Poder Executivo – e aceita pelo prestador do serviço. Perigo da demora evidenciado.

4. Precedentes deste E. Órgão Especial em hipóteses semelhantes: 0066269-84.2021.8.19.0000 - *DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO - Julgamento: 14/03/2022*; 0073776-62.2022.8.19.0000 - *DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). CESAR FELIPE CURY - Julgamento: 13/02/2023*; 0000776-97.2020.8.19.0000 - *DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). SUELY LOPES MAGALHÃES - Julgamento: 13/07/2020.*

**DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0082716-79.2023.8.19.0000, em que é Representante o **EXMO SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e Representada **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO 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 **UNANIMIDADE** de votos, em **DEFERIR a medida cautelar ora pleiteada**, nos termos do voto do Relator.

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade distribuída pelo **EXMO SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** contra a Lei Municipal nº 7.881, de 18/05/2023, de iniciativa parlamentar, editada nos seguintes termos:

**“Lei nº 7.881, de 18 de maio de 2023.**

*Propõe Programa Permanente de Treinamento e Reciclagem para motoristas, cobradores e fiscais, objetivando a melhoria no tratamento dispensado aos passageiros, sobretudo aos idosos e deficientes físicos e dá outras providências.*

Art. 1º As empresas de transporte coletivo por ônibus no Município ficam obrigadas a implantar o Programa Permanente de Treinamento e Reciclagem para motoristas, cobradores e fiscais, objetivando a melhoria no tratamento dispensado aos passageiros, sobretudo aos idosos e deficientes físicos, na prestação de seus serviços.

Art. 2º O referido programa deverá contemplar, no mínimo, um curso por ano a cada funcionário das categorias referidas no art. 1º desta Lei, além do curso de treinamento inicial, que deverá ocorrer por ocasião da admissão do funcionário.

Art. 3º Ao final de cada curso, deverá ser fornecido certificado ao funcionário, cuja cópia deverá permanecer no seu prontuário, à disposição da fiscalização.

Art. 4º A empresa deverá remeter cópia de seu programa à Secretaria Municipal de Transporte - SMTR.

Art. 5º A inobservância desta Lei implicará na aplicação de uma multa equivalente a um salário mínimo, à empresa, por cada funcionário não submetido ao programa previsto nesta Lei.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Pontua que a norma legal em questão foi integralmente vetada pela Chefia do Poder Executivo; que o veto foi derrubado pela **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, ora Representada.

Alega que a lei impugnada é inconstitucional porque interfere diretamente na gestão dos contratos administrativos e serviços públicos, além de não observar o princípio da separação de poderes e a iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo; que a *regra constitucional segundo a qual todo encargo financeiro decorrente de serviço públ deve contar com previsão de fonte orçamentária e financeira, além*

*respectiva estimativa de seu impacto quando da propositura da lei; que as normas violadas são, notadamente, os artigos 7º; 112, §1º, II, 'd'; e 145, II e VI; da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, além das normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória implicitamente consideradas na Carta Estadual, o artigo 167, §7º da CF/88 e o artigo 113 do ADCT/CF88, aplicáveis por força do Princípio da Simetria.*

*Assevera que a Lei 7.881/2023, de iniciativa de membros do Poder Legislativo Municipal, é inconstitucional, uma vez que altera a disciplina de serviço público objeto de delegação, em desrespeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; que, em se tratando de serviço público municipal, compete à Chefia do Poder Executivo inaugurar processo legislativo que verse sobre as condições da prestação do serviço, principalmente no caso presente, no qual os serviços foram objeto de delegação contratual, tendo o Poder Público estabelecido as condições para a execução e a equação econômico-financeira que regerá a relação contratual; que a lei (...) cria obrigações para os concessionários de serviço público municipal, de modo a invadir o teor dos instrumentos de delegação firmados pelo Poder Executivo; que o Programa criado pela legislação em tela cria despesa ao erário uma vez que a criação de obrigações a concessionárias de serviços público gerará encargos financeiros que culminarão na necessidade de se restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro (art. 9, §4º da Lei n. 8.987/95), podendo impactar no dispêndio de recursos públicos, sendo indispensável que fosse, antes, estabelecida a previsão orçamentária e financeira necessária à realização dessa despesa, providência não tomada na hipótese presente.*

Pugna pela suspensão cautelar dos efeitos da Lei Municipal nº 7881/2023; e, no mérito, por sua confirmação, com a declaração da sua inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* (índex 2).

Notificação da Representada para se manifestar, em cinco dias, sobre o pedido cautelar; bem como da Procuradoria Geral de Justiça e da Procuradoria Geral do Município do RJ, na forma dos arts. 105 e 106, inc. V, ambos do RITJRJ (índex 19).

Manifestação da **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, ora Representada, pelo indeferimento da suspensão cautelar requerida, alegando a inexistência dos requisitos para tanto; que a legislação em tela goza de presunção de constitucionalidade; que o Representante não se desincumbiu do ônus de desconstituir a presunção de constitucionalidade da norma legal; que

alegações são genéricas; que *não há demonstração efetiva de que, no mundo dos fatos, o Prefeito, ou qualquer pessoa, esteja sofrendo algum real constrangimento ou prejuízo pela vigência da Lei*; invoca a aplicação do Tema 917 do E. STF (índex 28).

Pareceres da PGE e da i. Procuradoria de Justiça pela concessão da medida cautelar (índices 59 e 67).

É o relatório.

## VOTO

Nas Ações Diretas a concessão da medida cautelar depende da comprovação de perigo de lesão irreparável e da plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*).

O E. STF, no julgamento do **ARE 878.911/RJ**, em sede de repercussão geral (Tema 917), ratificou seu entendimento de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na CF, não permitindo interpretação ampliada.

A propósito, vale transcrever a mencionada Tese firmada pelo Pretório Excelso no julgamento do **ARE 878.911**: *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)*.

Nesse diapasão, a norma que não configura intromissão na Gestão do Chefe do Executivo, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública nem trata do regime jurídico de servidores públicos, não possui o alegado vício formal.

A hipótese presente versa sobre norma legal que tangencia obrigações que são objeto de contrato celebrado entre Concessionárias que prestam serviço de transporte público e o Poder Concedente, que a olhos desarmados, num exame perfunctório, atrai a incidência do art. 112, § 1º, inc. II, alínea "d", c/c art. 145, inc. VI, alínea "a", ambos da CERJ, que reservam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para a deflagração do processo legislativo de norma que venha a interferir no regu



funcionamento da Administração (art. 61, §1º, inc. II c/c art. 84, inc. III; ambos da CF).

Eis o teor dos sobreditos dispositivos da CERJ:

*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, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*(...)*

*II - disponham sobre:*

*(...)*

*d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;*

*(...)*

*Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...)*

*VI - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Ademais, a legislação aqui analisada importa em efeitos financeiros às Concessionárias para a implantação do curso nela previsto para motoristas, cobradores e fiscais não previsto em contrato de concessão serviço de transporte público.

Tal circunstância pode ser categorizada como possível “gerador de despesa” ao Poder Executivo Concedente porque incide sobre equação anteriormente fixada pelo gestor público – leia-se Poder Executivo – e aceita pelo prestador do serviço; exsurgindo o requisito do perigo da demora.

Nesse entendimento:

0066269-84.2021.8.19.0000 - DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO - Julgamento:  
14/03/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E  
ORGAO ESPECIAL

MEDIDA CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO POR  
INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM POR OBJETO A LEI Nº  
3483/2021 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, QUE  
"DISPÕE SOBRE O PRAZO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA EM  
VAGAS DESTINADAS AOS IDOSOS NOS ESTACIONAMENTOS  
PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". LEI DE  
INICIATIVA PARLAMENTAR QUE REGULAMENTA ASPECTOS  
DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO, EM AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA  
CONSTANTE DOS ARTIGOS 112, § 1º, II "D" C/C 145, VI DA  
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.  
INTERFERÊNCIA DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO DE BEM  
PÚBLICO DE USO ESPECIAL. CONSEQUENTE VIOLAÇÃO AO  
PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTIGO 7º DA  
CERJ). PERICULUM IN MORA EVIDENCIADO EM RAZÃO DAS  
OBRIGAÇÕES CRIADAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E À  
PRESTADORA DO SERVIÇO PÚBLICO CONTRATADA, QUE  
IMPORTAM EM DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO - FINANCEIRO  
DO CONTRATO DE CONCESSÃO. DEFERIMENTO DA  
MEDIDA CAUTELAR.

0073776-62.2022.8.19.0000 - DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE

Des(a). CESAR FELIPE CURY - Julgamento: 13/02/2023 - OE -  
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

*DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE TENDO POR OBJETO A LEI MUNICIPAL Nº 3.637, DE 06 DE SETEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, QUE DISPÕE SOBRE "A INSTALAÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA OBRIGATÓRIA NOS ABRIGOS DOS PONTOS DE ÔNIBUS". LEGISLAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. INICIATIVA DE LEI PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO HARMÔNICA DE PODERES. APARENTE OFENSA AOS ARTIGOS 7º E 209, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA COM PREVISÃO DE AUMENTO DE DESPESAS. SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ PRESTADO INDIRETAMENTE, MEDIANTE SOCIEDADE EMPRESÁRIA CONTRATADA (CONTRATO 002/2020). DIPLOMA NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROMOVE INGERÊNCIA INDEVIDA EM CONTRATO ADMINISTRATIVO, CAUSANDO DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO- FINANCEIRO ENTRE AS PARTES. VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. URGÊNCIA EVIDENCIADA NA HIPÓTESE PELA REPERCUSSÃO DO AUMENTO DOS GASTOS DO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR.*

*0000776-97.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE*

*Des(a). SUELY LOPES MAGALHÃES - Julgamento: 13/07/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 8.032, DE 29 DE JUNHO DE 2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LIMINAR MONOCRATICAMENTE DEFERIDA À LUZ DO DISPOSTO NO ARTIGO 105, §3º DO REGIMENTO INTERNO DESTA SODALÍCIO, A QUE SE BUSCA REFERENDO. Projeto de lei de iniciativa parlamentar, que instituiu gratuidade em transporte coletivo para apenados que recebam alvará de soltura ou livramento condicional de estabelecimentos prisionais com distância máxima de 300 quilômetros. Pressupostos autorizados da cautelar pretendida, devidamente caracterizados diante*



*invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual e da possibilidade de prejuízo grave e de difícil reparação aos cofres públicos. Ao alargar as hipóteses de concessão de gratuidade no acesso ao serviço público de transporte, o representado ensejou desequilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão do mencionado serviço. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARA SUSPENDER OS EFEITOS DO DIPLOMA LEGISLATIVO IMPUGNADO, REFERENDANDO A LIMINAR CONCEDIDA ANTERIORMENTE.*

Logo, em que pese a necessidade de aprofundamento do tema em foco, **defere-se a medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 7881 de 2023, do Município do Rio de Janeiro, até o julgamento final da presente Representação de Inconstitucionalidade.**

Notifique-se a **CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, ora Representada, na pessoa do seu Presidente, acerca da presente decisão e para que preste as informações complementares.

Após, à Procuradoria Geral de Justiça.

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2024.

**Desembargador FERNANDO CERQUEIRA CHAGAS**  
**Relator**