



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0032824-80.2018.8.19.0000

REPRESENTANTE: Exmo. Sr. PREFEITO DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICIPIO DE VOLTA REDONDA

LEGISLAÇÃO: Lei Complementar nº 5482 de 2018 do Município de Volta Redonda

RELATORA: Des. KATYA MARIA MONNERAT

Representação Por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5482, de 21 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito de Volta Redonda. Vício de Inconstitucionalidade formal e material. Obrigatoriedade da implantação de torneiras econômicas em escolas municipais. Ao dispor sobre atribuição de órgãos da administração e despesas que impactam o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias, ao contrário do alegado, invadiu-se a competência exclusiva no Prefeito Municipal - art. 53 da Lei Orgânica. Inconstitucionalidade orgânica formal, que se traduz na inobservância da regra de competência para edição do ato. Vício formal de iniciativa - violação aos artigos 7º; 112, §1º, II, alínea





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

“d”, e 145, VI, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. **PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFICÁCIA EX TUNC.**

VISTOS, relatados e discutidos nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0032824-80.2018.8.19.0000, em que é Representante o Exmo. Sr. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e Representado CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.

ACORDAM, por maioria, os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **em julgar procedente os pedidos e declarar a inconstitucionalidade, com eficácia ex-tunc, da Lei Municipal nº 5482 de 2018 do Município de Volta Redonda, na forma do voto da Relatora designada.**

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021

Des. Katya Maria De Paula Menezes Monnerat – relatora





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

Conforme relatório constante dos autos, de lavra do relator originário, des. Nildson Araújo da Cruz: O objeto desta representação de inconstitucionalidade é a Lei nº 5.482/2018, do Município de Volta Redonda, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais” e, segundo o representante, Excelentíssimo Prefeito de Volta Redonda, teria violado os arts. 112, §1º, II, “d”, e 145, VI, ambos da Constituição Fluminense.

Alega o representante que o ato normativo impugnado ensejou invasão, pelo Poder Legislativo, de competência exclusiva do Poder Executivo, quanto ao funcionamento e organização da Administração Pública e dos serviços públicos. Destaca, a propósito, o disposto no art. 345 da Constituição Fluminense e também no art. 53, IV, da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, que prevê iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para leis que versem sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município. Aliás, ressalta, é do Poder Executivo a competência para instituição de normas sobre atividade administrativa típica, bem como daquelas que criam obrigações para os seus órgãos.

Aduz que a jurisprudência é pacífica quanto à inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa do Poder Legislativo “(...) que criem serviços públicos e novas atribuições aos órgãos e servidores públicos municipais (...)”, sendo evidente a usurpação de competência, e que a lei em comento “(...) cria despesa não prevista para a Administração Pública Municipal, uma vez que será necessária a alocação de recursos,





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL



pessoas e contratação de pessoal para viabilizar a implantação das torneiras eletrônicas. (...)”.

Por essas razões, pede, liminarmente, a suspensão da eficácia a lei impugnada e, no mérito, a procedência desta representação, com efeitos ex tunc.

Informações do Poder Legislativo Municipal, pasta 18, no sentido da constitucionalidade da lei objeto desta representação. Ressalta, inicialmente, que os arts. 112, §1º, II, “d” e 145, VI, “a”, ambos da Constituição Fluminense, considerados de repetição obrigatória, correspondem aos arts. 61, §1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, ambos da Constituição Federal. E, somente as matérias nestes previstas são de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, devendo a interpretação de tais hipóteses ser restritiva.

Ademais, a lei municipal sob exame não se amolda a qualquer das hipóteses taxativas previstas nos dispositivos constitucionais mencionados, o que afasta a inconstitucionalidade formal subjetiva, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, retratada no RE 878.911/RJ, em que reconhecida a repercussão geral.

Explicita que o ato normativo em questão, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de seus servidores, o que afasta o vício formal de iniciativa; ao revés, veicula matéria relacionada ao meio ambiente equilibrado, responsabilidade do Estado, art. 225, caput, da CR/88, e o caso se assemelha àquele julgado pelo Supremo Tribunal





GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

Federal, acima referido, em que o objeto era lei municipal, considerada constitucional, que obrigava a Administração local a instalar câmeras de segurança em todas as escolas públicas e cercanias.

Esclarece que a lei municipal impugnada, “(...) ao estabelecer **a obrigatoriedade de instalação das torneiras econômicas nas escolas, não cria novas atribuições para órgãos do Poder Executivo, pois já se encontra inserida na competência destes órgãos tal atividade, ou seja, é ínsita à Administração a prestação do serviço de educação e meio ambiente.** (...)”. Apenas cria obrigatoriedade legal, inovando no ordenamento jurídico municipal, tarefa típica do Poder Legislativo, não havendo que se falar em qualquer modificação de caráter estruturante de órgãos vinculados ao Poder Executivo.

E, a norma não repercute na organização administrativa do Município, sendo certo que no acórdão do ARE 878.911/RJ foi destacado que a reserva de iniciativa de lei a ela relativa, prevista no art. 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal, somente se aplica aos territórios federais, na forma já pacificada.

Pede, então, a improcedência do pedido, declarando-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.482/18, de Volta Redonda, em observância à jurisprudência assentada em regime de repercussão geral na tese 917 do Supremo Tribunal Federal.

A liminar foi indeferida, pasta 31.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL



A Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, pasta 36, se houve no sentido da procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, apesar do nobre propósito do Poder Legislativo municipal quanto à preservação do meio ambiente, pois violadas as regras dos arts. 7º e 112, §1º, II, “d”, e 145, VI, todos da Constituição Fluminense, na medida em que o ato normativo traça atribuições das secretarias integrantes do Poder Executivo. Em outros termos, cria para este obrigações materiais, com reflexos financeiros indiscutíveis e insuscetíveis de convalidação pela mera promulgação do diploma legal. Da imposição do dever de instalação das torneiras econômicas nas escolas públicas, resultará aumento de despesas, e não houve indicação da respectiva fonte de custeio, o que afronta os princípios da prudência e do equilíbrio orçamentário.

Nessa ordem de ideias, porque a causa de pedir nesta sede é aberta, argumenta que o art. 4º da lei municipal impugnada (“**Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações próprias, suplementadas se necessárias, ficando o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar Parcerias Público-Privadas, para o inteiro cumprimento do teor desta Lei.**”) viola os arts. 209, III, e §5º, I, e 210, §5º, ambos da Constituição Fluminense. Quanto ao ponto, afirma que houve invasão da “(...) esfera de discricionariedade pertencente ao Chefe do Poder Executivo para decidir sobre a pertinência ou não de dotar as escolas públicas municipais de torneiras econômicas. (...)”.





GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

O Ministério Público, pasta 44, se houve pela procedência da representação de inconstitucionalidade, pois a lei municipal impugnada disciplina matéria típica de gestão pública e interesse nas atribuições de órgãos administrativos, o que enseja violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e, em consequência, ao princípio da separação e independência dos poderes, arts. 7º, 112, §1º, II, “d”, e 145, VI, “a”, todos da Constituição Estadual.

Salienta que:

“(…) Mesmo que o uso de torneiras econômicas vise a evitar o desperdício de água em cooperação com a preservação do meio ambiente, o juízo de conveniência acerca da aquisição e instalação dos equipamentos nas escolas públicas municipais e da alteração da estrutura desses estabelecimentos de ensino exterioriza típico ato de gestão, da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, a Lei de iniciativa parlamentar interfere diretamente nas atribuições das Secretarias Municipais de Educação e do Meio Ambiente, a dispor que cabe a elas a obrigação de instalar as torneiras econômicas nas escolas, importando em ofensa à reserva de administração, o que, do mesmo modo, afronta o princípio constitucional acima referido.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

(...)”.

É o relatório:

A Lei Municipal nº 5482, de 21 de maio de 2018, promulgada após o veto, dispõe da seguinte forma:

LEI COMPLEMENTAR Nº 5482

Dispõe sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas públicas municipais.

Art. 1º Fica instituída, por meio da presente Lei, a obrigatoriedade de torneiras econômicas em escolas municipais, em defesa do meio ambiente na cidade de Volta Redonda.

Art. 2º A implantação de torneiras econômicas caberá à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e à Secretaria Municipal de Educação, em parceria com a comunidade escolar.

Art. 3º A conservação das torneiras caberá à comunidade escolar, que estimulará a participação dos alunos, pais e professores na promoção de núcleos ambientais para a melhoria da qualidade da água e economicidade da mesma.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações próprias, suplementadas se necessárias, ficando o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar Parcerias Público-Privadas, para o inteiro cumprimento do teor desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor a partir de sua publicação.

Volta Redonda, 21 de maio de 2018.

WASHINGTON TADEU GRANATO COSTA

Presidente

Na via concentrada de controle da constitucionalidade das leis municipais, o paradigma de contraste é a Constituição do respectivo estado-membro.

O ato impugnado, ao dispor sobre a atribuição de órgãos da administração e despesas que impactam o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias, ao contrário do alegado, invadiu a competência exclusiva no Prefeito Municipal, conforme disposto no art. 53 de sua Lei Orgânica, *verbis*:

“Art. 53 – **Compete privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I- regime jurídico dos servidores;





GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

II- criação e extinção de cargos e funções da administração direta, fundacional e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III- orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta e indireta do Município”

Ao tratar da estrutura política do Estado brasileiro, a Constituição da República correlacionou os Poderes Orgânicos a suas respectivas funções, ainda que não de forma exclusiva, as três funções básicas¹.

As exceções ou interferências funcionais são constitucionalmente expressas e devem ser interpretadas restritivamente de modo a preservar a independência e harmonia orgânica e funcional, nos termos do artigo 2º, da Constituição da República² e artigo 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro³.

A lei municipal interfere no orçamento público, que tem planejamento e aprovação prévia. A proposta orçamentária deve conter, antecipadamente, a exposição de prioridades e destinação de recursos, sendo, após, contemplada e votada.

¹ poder legiferante ou normativo; poder executante ou administrativo e poder judicante ou jurisdicional.

² **Art. 2º.** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³ **Art. 7º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

Não por outro motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal assegura a transparência destes dados, que poderão ser acessados pelo público.⁴

Ao dispor sobre a implantação de torneiras econômicas em todas as escolas do município, criou-se uma despesa não prevista pelo ente público.

A usurpação de iniciativa se traduz em vício de origem, vez que a violação à regra de reserva de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sua sanção e promulgação.

A doutrina sobre a matéria:

“Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico.”⁵

“O desenho da separação de Poderes como concebido pelo constituinte originário é importante. A emenda que suprime a independência de um Poder ou que lhe estorve a autonomia seria imprópria.”⁶

⁴ Art. 48. São instrumentos de transparência de gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª ed. Saraiva, 2006, p. 26.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira, e Outros. *Curso de Direito Constitucional*. Ed. Saraiva, 2007, p.213.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro



GAB. DES. KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT
PRIMEIRA CÂMARA CRIMINAL

A administração municipal é adstrita ao Prefeito, que vetou, fundamentadamente, a Lei nº 5482/2018.

Está ptente a incompatibilidade com o disposto nos artigos 7º; 112, §1º, II, alínea “d”, e 145, VI, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Nestes termos, julga-se procedente a Representação para declarar, com eficácia ex-tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 5482/2018 do Município de Volta Redonda.

Rio de Janeiro, 08 de fevereiro de 2021

Des. Katya Maria De Paula Menezes Monnerat - Relatora

