

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

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0086517-71.2021.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

REPRESENTADO: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA

LEGISLAÇÃO: LEI Nº 5.210, DE 23 DE MARÇO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA

RELATORA: DES. MARILIA DE CASTRO NEVES VIEIRA

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.210/2016, DE 23 DE MARÇO DE 2016. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA O CEMITÉRIO E CREMATÓRIO MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, PARA SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS. ALEGAÇÃO DE QUE A LEI IMPUGNADA INCORRE EM VÍCIO POR INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR SER DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, ORDENANDO A PRÁTICA DE ATOS QUE RESULTEM, INCLUSIVE, EM REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO. COMPROMETIMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS QUE SEQUER EXISTEM, TENDO EM VISTA OS GASTOS EMERGENCIAIS REALIZADOS PARA FAZER FRENTE ÀS AQUISIÇÕES DE MATERIAL E CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA O COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO DAS DESPESAS NECESSÁRIAS AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA. INCREMENTO DE DESPESAS EM CENÁRIO DE FORTE QUEDA DA ARRECADAÇÃO E DE NECESSIDADE DE DIRECIONAMENTO PRIORITÁRIO DE RECURSOS AO COMBATE À CRISE SANITÁRIA. INGERÊNCIA INDEVIDA DA CASA LEGISLATIVA AO DISPOR SOBRE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO QUE DISPÕEM OS ARTIGOS 112, § 1º, INCISO II, LETRA “D” C/C 145, INCISO VI E 209, INCISO III E § 5, TODOS DA CONSTITUIÇÃO

ESTADUAL. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ART. 7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTE DESTA E. CORTE. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MAIORIA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0086517-71.2021.8.19.0000 em que é Representante Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda e Representado Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal do Município de Volta Redonda.

Acordam os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente a Representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 5.210, de 23 de março de 2016, do Município de Volta Redonda, na forma do voto do Relator. Vencido o Desembargador Nagib Slaibi Filho, que julgava improcedente o pedido.

Com efeito, a presente Representação visa o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.210, de 23 de março de 2016, que "*cria o cemitério e crematório municipal de Volta Redonda, para sepultamento de animais domésticos*", ao argumento que restou configurado o vício formal de iniciativa parlamentar na apresentação do projeto de lei ao final aprovado, bem como vício material ao dispor sobre matéria afeta a serviços funerários.

A citada legislação foi promulgada nos seguintes termos:

“LEI MUNICIPAL Nº 5.210

EMENTA: CRIA O CEMITÉRIO E CREMATÓRIO MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA PARA SEPULTAMENTO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS

A Câmara Municipal de Volta Redonda aprova e eu, em conformidade com os §§ 1º e 8º do artigo 60 do Lei Orgânica do Município, promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º Fica criado no Município de Volta Redonda, a construção do cemitério w crematório para sepultamento de animais domésticos

Parágrafo único: O sepultamento e cremação destinam-se prioritariamente a animais de estimação das famílias do Município de Volta Redonda.

Artigo 2º - O Cemitério e Crematório Municipal de Volta Redonda funcionarão em dependências próprias, com infraestrutura para sepultamento e cremação de animais domésticos.

Artigo 3º - As disposições e regras para o sepultamento e/ou cremação deverão ser regulamentadas pelo Serviço Funerário do Município.

Artigo 4º - Os cemitérios e/ou crematórios pertencentes a entidades particulares poderão estabelecer regramento próprio para sepultamento de animais domésticos em campas, jazigos e gavetas ou carneiros.

Artigo 5º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Artigo 6º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados da data de sua publicação.

Artigo 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

*Artigo 8º - Revogam-se as disposições em contrário".
(grifei)*

A legislação impugnada trata de serviços públicos funerários, os quais se encontram na esfera de atribuições do Poder Executivo, responsável pela sua organização e execução.

Ademais, forçoso reconhecer que os diversos aspectos de sua regulamentação afetam a gestão da Administração Municipal e, por esta razão, são objeto de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Desse modo, constata-se, desde logo, o vício formal de iniciativa.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira

A norma legal em comento tratou de matéria relativa à serviço público, atividade de natureza tipicamente administrativa, cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 112, §1º, inciso II, letra “d”, c/c artigo 145, inciso VI, letra “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

A previsão constitucional de exclusiva iniciativa de lei, na hipótese, decorre do fato de que, ao Prefeito Municipal compete, privativamente, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, conforme a regra inserta no artigo 145, inciso VI, letra “a”, da Carta Fluminense.

A par da violação constitucional de ordem formal, por inobservância da iniciativa reservada, afigura-se, ainda, invalidade de natureza material, na medida em que a ingerência do Poder Legislativo na esfera de competência do Executivo caracteriza infringência ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 7º, da Constituição Estadual.

Ademais, os serviços funerários são considerados serviços públicos inseridos na competência legislativa municipal, já que abrangidos pela expressão serviços de interesse local, na forma do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles afirma que “o serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local, quais sejam, a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegados pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realizá-las por suas repartições, autarquias ou entidades paraestatais.”

Assim, a legislação impugnada tratou de matéria relativa a serviço público e à gestão de bens públicos, atividade de natureza tipicamente administrativa, cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 112, §1º, inciso II, “d”, c/c art. 145, inciso VI, “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. A previsão constitucional de exclusiva iniciativa de lei, na hipótese, decorre do fato de que ao Governador do Estado ou ao Prefeito Municipal compete privativamente dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, conforme a regra inserta no artigo 145, inciso VI, “a”, da Constituição Estadual.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

A jurisprudência de nossos Tribunais, é uníssona no sentido de que falece ao Legislativo a iniciativa de lei que interfira diretamente nas atribuições do Poder Executivo, já que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de lei da qual resultem despesas e obrigações para os órgãos da administração local, conforme se extrai dos artigos 112, § 1º, letra “d”, c/c artigo 145, inciso VI, letra “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Confirmam-se, a respeito, os seguintes arestos do C. Supremo Tribunal Federal e desta E. Corte:

ADI 4288

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Redator(a) do acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 29/06/2020

Publicação: 13/08/2020

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.

3. Ação Direta julgada procedente.

ADI 2249

Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 26/10/2005
Publicação: 17/02/2006

- 1. Ação direta de inconstitucionalidade.**
- 2. Leis no 1.916/98 e 2.153/98 do Distrito Federal que instituíram e estenderam benefícios aos servidores das carreiras da administração autárquica e fundacional.**
- 3. Lei de iniciativa parlamentar. Usurpação de competência legislativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes.**
- 4. Procedência da ação**

RE 653041 AgR

Órgão julgador: Primeira Turma
Relator(a): Min. EDSON FACHIN
Julgamento: 28/06/2016
Publicação: 09/08/2016

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

- 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.**
- 2. Agravo regimental a que se nega provimento.**

0059896-71.2020.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). ELTON MARTINEZ
CARVALHO LEME - Julgamento: 27/09/2021 - OE -
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.714/2020. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO À POPULAÇÃO DURANTE O PLANO DE CONTINGÊNCIA DO NOVO CORONAVÍRUS. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ALTERAÇÃO TARIFÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ENERGIA ELÉTRICA E DIREITO CIVIL E DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE GÁS CANALIZADO. VEDAÇÃO DE MAJORAÇÃO DE PREÇO DE PRODUTOS. OFENSA AO EXERCÍCIO DA LIVRE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 7º, 72, CAPUT, E § 2º, 112, § 1º, II, D E 145, VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Representação por Inconstitucionalidade, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.714/2020, que dispõe sobre medidas de proteção à população volta-redondense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria Municipal de Saúde, por iniciativa parlamentar.
2. Os artigos 112, § 1º, II, "b" e 145, III, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelecem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo no que se refere à disciplina dos temas ali elencados, sendo de observância obrigatória por parte dos municípios, em razão do princípio da simetria, à luz do art. 345 da referida Constituição Estadual.
3. O art. 4º da referida lei insere-se na tese fixada pelo STF ao julgar o Tema 917 sob o regime de repercussão geral, por versar sobre funcionamento e atribuições dos órgãos da administração.
4. Norma em questão que adota nova sistemática de cobrança para o serviço público prestado por concessionária legalmente constituída, alterando as regras contratuais e o regime tarifário inerentes ao instituto da concessão, avançando na competência legislativa da União e dos Estados-membros.

5. O art. 2º, ao vedar a interrupção de serviços de água, esgoto, luz e gás por falta de pagamento e impor a obrigação de parcelamento de débito e o art. 3º, ao isentar a cobrança pelo serviço funeral para óbitos decorrentes do COVID-19, criando situação não prevista em lei no âmbito da sistemática da concessão, cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Executivo Estadual, viola o princípio da separação de poderes inserto no art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que cabe ao Poder Executivo celebrar e revisar os contratos de concessão.

6. Uma vez que os municípios não ostentam competência para tratar sobre serviços públicos cuja titularidade foi outorgada a outros entes federativos, ao dispor sobre serviço público de energia elétrica, de competência privativa da União, e de gás canalizado, cuja competência é exclusiva do Estado, a lei municipal violou o art. 72, caput, e § 2º, da Constituição Estadual.

7. Ao impedir a incidência de juros e multa por inadimplemento, conforme seu art. 2º, § 2º, a lei em questão ofende a competência privativa da União para legislar sobre direito civil estabelecida no art. 22, I, da Constituição Federal combinado com o art. 72, caput, da Carta da República.

8. O art. 1º da Lei nº 5.714/2020, ao proibir de modo genérico e indiscriminado a majoração de preço de produtos e serviços durante o plano de contingência do novo Coronavírus, viola a garantia constitucional de livre iniciativa, uma vez que restringe a liberdade de exercício de atividade econômica sem qualquer parâmetro específico.

9. Precedentes do STF e deste Tribunal.

10. Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa e de competência legislativa, e material, por violação aos artigos 5º, 7º, 72, caput e §2º, 112, § 1º, II, "d" e art. 145, VI, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

11. Procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 5.714/2020, com efeitos ex tunc.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Gabinete da Desembargadora Marilúcia de Castro Neves Vieira

0061502-76.2016.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). NILZA BITAR -
Julgamento: 04/09/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL
PLENO E ORGAO ESPECIAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU SERVIÇO DE AGENDAMENTO TELEFÔNICO PARA CONSULTAS EM UNIDADES DE SAÚDE PÚBLICAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

Criação de serviço a ser prestado no âmbito da administração municipal. Violação à competência privativa do Chefe do Executivo para a iniciativa de lei pertinente à matéria tratada (arts.7º; 112, § 1º, inciso II, alínea 'd'; e 145, inciso VI, alínea 'a', todos da CERJ). Ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

fls. 109/120: Como bem analisou a d. Procuradoria de Justiça às

“(…) a criação de novas atribuições para o Poder Executivo só pode ser veiculada por meio de lei de iniciativa do Chefe desse Poder, a quem incumbe, diante de recursos públicos sempre insuficientes, eleger as prioridades que nortearão a alocação desses meios.

Um dos pilares do Estado Democrático de Direito, o princípio da Separação de Poderes conceitua-se como a distribuição das funções do poder político a órgãos distintos, independentes e harmônicos entre si, como forma de estabelecimento de um mecanismo de freios e contrapesos que impeça a preponderância de um Poder sobre outro, evitando o arbítrio e proporcionando o equilíbrio indispensável à consecução dos objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Lex Legum.

Conquanto irrecusável os bons propósitos que inspiram a norma atacada, é inconteste que o dispositivo em exame, derivando de projeto de iniciativa parlamentar, ao criar atribuição a órgão integrante da Administração Pública Municipal incorre em inegável violação aos artigos 7º, 112, §1º, “d” e 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Gabinete da Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira

Ante o exposto, reconhece-se a invasão de competência do Poder Executivo pelo Poder Legislativo local, caracteriza afronta ao princípio da Separação de Poderes (artigo 2º CRFB/88 e artigo 7º da CERJ), o que implica no reconhecimento da incompatibilidade da norma local com o ordenamento jurídico constitucional vigente, que in casu ocorreu tanto no aspecto formal, quanto material". (grifei)

É certo que cabe apenas ao Executivo, orientando-se por critérios de conveniência e oportunidade, a definição das políticas públicas, de gestão do bem público, bem como o estabelecimento das correspondentes atribuições que caberão aos órgãos insertos em sua própria estrutura administrativa.

À conta de tais argumentos, voto no sentido de declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 5.210, de 23 de março de 2016, do Município de Volta Redonda.

Rio de Janeiro, 21 de novembro de 2022.

Marília de Castro Neves Vieira
Desembargadora Relator