



ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0025535-57.2022.8.19.0000

REPRESENTANTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO 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 LEI Nº. 6.096, DE 19 DE OUTUBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE “*DEFINE ALTURA MÍNIMA DE PASSARELAS*”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEI IMPUGNADA QUE, AO ESTABELECEER ALTURA MÍNIMA DE PASSARELAS E DETERMINAR A CORREÇÃO DA ALTURA DE PASSARELAS EXISTENTES, NO PRAZO DE TRINTA E SEIS MESES, CRIA ATRIBUIÇÕES AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, INTERFERINDO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, SEM RESPEITAR A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO REFERIDO PODER. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO



MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA “D” E 145, INCISO VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA DISPOR SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA “D”, 145, INCISO VI, ALÍNEA “A”, E 211, INCISOS I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA *EX TUNC*. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0025535-57.2022.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e Representado 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, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, do Município do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Relator.

V O T O

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exm^o. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal nº. 6.096, de 19 de outubro de 2016, que “*define altura mínima de passarelas*”.

A referida legislação cria para a Administração municipal a obrigação específica de correção da altura de passarelas, com altura mínima inferior a cinco metros e meio, no prazo de trinta e seis meses, conforme se apura da conjugação dos artigos 1^o e 2^o.

O representante alega violação aos artigos 7^o, 112, § 1^o, II, “d”; 145, inciso II; 209; 211, inciso I e 230, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta que a Constituição do Estadual, no art. 112, § 1^o, II, “d”, aplicado à esfera municipal por força do princípio da simetria, prevê



expressamente que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo o processo legislativo de leis que disponham sobre “*criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública*”, sendo intuitivo que tal comando de reserva de iniciativa contempla a designação das funções e/ou atribuições administrativas desses órgãos. Sendo assim, a política pública de intervenções e ocupação do solo urbano no Município do Rio de Janeiro está confiada à Secretaria Municipal de Urbanismo.

Aduz que o diploma impugnado viola também o art. 209 da Constituição Estadual, ao usurpar a iniciativa do Poder Executivo para estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, criando despesa pública não prevista originariamente no orçamento.

Alega, outrossim, afronta ao princípio da separação dos Poderes, inscrito no artigo 7º da Constituição do Estado, consistente em indevida interferência do Legislativo local sobre o Executivo, “*Poder que detém, por força de expressa disposição constitucional (art. 145, II, CERJ e art. 84, II, CRFB/88), a competência para exercer a direção superior da Administração Pública*” (fls. 10/11).

Por fim, aponta ofensa ao artigo 211, inciso I da Carta Estadual, uma vez que o diploma em exame acarreta aumento de despesa sem a prévia dotação orçamentária.

Pleiteia a concessão de liminar para suspender a eficácia da lei impugnada, e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

À pasta 000035, informações da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, pleiteando a improcedência do pedido formulado na inicial. Defende a



representada a inexistência de vício de iniciativa, porquanto o artigo 112, § 1º, II, “d”, teve redação alterada pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, que suprimiu o vocábulo “atribuições” dos órgãos do Poder Executivo, em adaptação ao modelo federal, que sofreu a mesmíssima modificação em 2001, pela Emenda Constitucional Federal nº 32.

Invoca a aplicação do Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal, que fixou a seguinte tese: *“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).”*

Ao final, rechaça a alegação de violação à separação dos Poderes, ante a inexistência de vício de iniciativa.

À pasta 00056, manifestação da Procuradoria-Geral do Município requerendo: *“(i) a suspensão liminar dos efeitos da Lei municipal nº 6.096/2016; e (ii) no mérito a procedência da vertente Representação, reconhecendo-se a inconstitucionalidade formal e material do indigitado diploma legal.”*

À pasta 00064, manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, do Município do Rio de Janeiro, em razão da violação aos artigos 7º; 112, § 1º, II, d, c/c artigo 145, VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

À pasta 00072, parecer ministerial, pela procedência da presente Representação.



É o relatório.

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

LEI Nº 6.096, DE 19 DE OUTUBRO DE 2016.

Define altura mínima de passarelas.

Art. 1º A altura mínima para instalação e construção de passarelas é de cinco metros e meio.

Parágrafo único. Passarelas são mobiliários urbanos, destinados a uso exclusivo de pedestres para transposição de vias de alto tráfego.

Art. 2º As passarelas fora deste padrão de altura deverão ser corrigidas no prazo de trinta e seis meses.

Art. 3º Fica proibido a instalação e construção de passarelas sem fixação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 19 de outubro de
2016.



Vereador JORGE FELIPPE

Presidente

Assiste razão ao representante.

A Lei Municipal nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, que “*define altura mínima de passarelas*”, cria para a Administração municipal a obrigação específica de correção da altura de passarelas, com altura mínima inferior a cinco metros e meio, no prazo de trinta e seis meses, conforme se apura da conjugação dos artigos 1º e 2º.

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, inciso II, alínea “d” e 145, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual.

Aduza-se que o princípio da simetria, insculpido no artigo 345, *caput*, da Carta Estadual, impõe a observância, pelo Município, dos princípios trazidos nas Constituições Federal e Estadual.

Com efeito, ao estabelecer altura mínima de passarelas e determinar a correção da altura de passarelas existentes, no prazo de trinta e seis meses, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, cria atribuições aos órgãos do Poder Executivo, interferindo na gestão administrativa, sem respeitar a reserva de iniciativa do Chefe do referido Poder, prevista nos supracitados artigos da Constituição Estadual.



Ademais, é indiscutível que a legislação em exame acarreta aumento de despesa para o erário municipal desacompanhado de dotação orçamentária específica, em evidente afronta ao comando do artigo 211, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Como acertadamente concluiu a Procuradoria de Justiça, no parecer ministerial, às fls. 80, *“a exigência de correção, em prazo fixado pelo legislador, de todas as passarelas já instaladas na cidade do Rio de Janeiro, não apenas arrosta o art. 7º, da CERJ, impondo indevida sujeição do Executivo ao Legislativo, como ainda interfere no funcionamento da Administração municipal, pois importa na alocação de recursos financeiros, logísticos e humanos, sempre limitados, à disposição da Administração, razão por que compete a esta estabelecer prioridades e promover o melhor aproveitamento dos equipamentos e do mobiliário urbanos.”*

Vale mencionar, ainda, o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema preconizado no Tema 917: *“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).”*

A *contrario sensu* do referido precedente vinculante, há que se concluir que são inconstitucionais leis, decorrentes de projetos de origem parlamentar, que estabelecem atos que gerem impactos concretos em questões sensíveis à organização do Poder Executivo, nela compreendidos a estrutura ou atribuição de seus órgãos.



Assim, verifica-se que a Lei Municipal nº 6.096 padece de vício formal quanto a sua iniciativa, uma vez que foi deflagrada pelo Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, em evidente usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo certo que a violação à regra constitucional de iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no artigo 7º da Constituição Estadual, vício de natureza material.

Neste sentido, já decidiu esta Corte em casos análogos conforme se extrai dos precedentes a seguir:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.703/2019, DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO, QUE ESTABELECE MECANISMOS DE SEGURO PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO E A CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONSTATAÇÃO. FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE DO TEXTO IMPUGNADO, POR VIOLAÇÃO ÀS REGRAS QUE DEFINEM A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, BEM COMO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. **A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, AFIRMA A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIAM DEVERES PARA OS ÓRGÃOS PERTENCENTES À ESTRUTURA DA**



ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFICÁCIA EX TUNC, COM A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 4.703/2019, DO MUNICÍPIO DE NOVA FRIBURGO.

(0002105-47.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). LUIZ FELIPE MIRANDA DE MEDEIROS FRANCISCO - Julgamento: 13/06/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

LEI MUNICIPAL N.º 6.055/2016, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE “DISPÕE SOBRE PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS NAS PRAÇAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 112, § 1.º, II, “D”, C/C ART. 145, VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO SOBRE A MATÉRIA REFERIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2.º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 7.º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). LEGISLAÇÃO QUE CRIA DESPESA PÚBLICA, SEM A DEVIDA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, EM EVIDENTE VIOLAÇÃO AO ART. 211, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA



DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI N.º 6.055/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”.

(0059817-34.2016.8.19.0000 – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - RELATOR DES. FRANCISCO JOSÉ DE ASEVEDO - Julgamento: 20/05/2019).

Desta forma, em razão de inconstitucionalidade formal e material, deve ser retirada do ordenamento jurídico a Lei Municipal nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, do Município do Rio de Janeiro, por afrontar os artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea “d”, 145, inciso VI, alínea “a”, e 211, incisos I e II, todos da Constituição Estadual.

Por tais fundamentos, voto no sentido de **julgar procedente o pedido, para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.096, de 19 de outubro de 2016, do Município do Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro, 06 de fevereiro de 2023.

Desembargador Luiz Zveiter
Relator