



► Direta de Inconstitucionalidade nº 0002916-02.2023.8.19.0000

Representante: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI  
Representado: EXMO SR PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI

Legislação: LEI Nº 3.629 DO ANO DE 2022 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI

Relator: DES. *CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA*

## ACÓRDÃO

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.629/2022 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI. INSTITUIÇÃO NO CALENDÁRIO MUNICIPAL DO MÊS “MAIO AMARELO” E DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PREVENTIVAS E DE CONSCIENTIZAÇÃO PARA REDUÇÃO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO. VÍCIO DE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, POR MAIORIA.**

1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.629/2022 do Município de Barra do Piraí que, por iniciativa parlamentar, institui o mês “Maio Amarelo”, dedicado à realização de ações preventivas de conscientização para redução de acidentes de trânsito, anualmente. Alega o Representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e inobservância ao princípio da separação dos poderes.

2. Lei em tela que determina a realização de campanhas de esclarecimentos e outras ações educativas e preventivas, que serão efetivadas por órgãos da Administração Pública, versando sobre política pública. Determinação que exige providências a cargo do órgão administrativo, revolvendo toda a logística de execução da lei. Previsão de ato de gestão do Poder Executivo sem a necessária deliberação pelos gestores municipais, denotando o vício de iniciativa.

3. Competência do Chefe do Executivo de dispor sobre a organização e atribuições de órgãos do Município. Artigos 7º, 112, § 1º, II, “d”, e 145, VI, “a”, da Constituição Estadual. Inteligência do teor da Tese nº 917 do Supremo Tribunal Federal e precedentes deste Egrégio Órgão Especial.

**DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 3.629/2022 DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI, POR MAIORIA.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0002916-02.2023.8.19.0000** em que são: *Representante* EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAI; e *Representado* CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO PIRAI, em face da Lei Municipal nº 3.629/2022,



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Órgão Especial

► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria, em **julgar procedente o pedido**, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 04 de setembro de 2023.

Desembargador *CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA*  
Relator



► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

## VOTO

Trata-se de **Representação de Inconstitucionalidade** em face da Lei nº 3.629/2022, do Município de Barra do Piraí, cujo teor é o seguinte:

INCLUI NO CALENDÁRIO MUNICIPAL O MÊS “MAIO AMARELO”, DEDICADO ÀS AÇÕES PREVENTIVAS DE CONSCIENTIZAÇÃO PARA A REDUÇÃO DE ACIDENTES DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ

Art. 1º - Institui no Município de Barra do Piraí o mês Maio Amarelo, dedicado à realização de ações preventivas de conscientização para redução de acidentes de trânsito, a ser realizado anualmente.

Art. 2º - No mês de Maio Amarelo, o Poder Público, em cooperação com a iniciativa privada e com entidades civis, realizará campanhas de esclarecimentos e outras ações educativas e preventivas visando à redução de acidentes, priorizando:

I – estimular adesão de toda sociedade no compromisso de cidadania e respeito ao trânsito;

II – promover discussões, debates e iniciativas, convocando todos a exercitar a cidadania em prol de um trânsito mais seguro;

III – propagar a importância de uma conduta lícita, respeitosa e prudente no trânsito:

IV – incluir nos eventos, calendários, ações e atividades que forem realizados no decorrer do mês, e do ano, informações, dicas, estímulos e mensagens educativas de trânsito, respeito e prudência, valorizando a conscientização de toda sociedade.

V – o símbolo a ser utilizado na campanha de conscientização será o “selo laço amarelo”, com o objetivo de reconhecer boas ações e permitir que empresas e governos colaborem ainda mais com projetos estruturados na busca por um trânsito mais seguro.

Art.3º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Gabinete do Presidente 22 de agosto de 2022



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

► **Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000**

THIAGO RELIPE PONCIANO SOARES  
Presidente

Alega o Representante, em síntese, que referida lei invade iniciativa privativa do Chefe do Executivo de dispor sobre a organização e estrutura da Administração Pública.

Afirma que a legislação ultrapassa a competência do Poder Legislativo ao impor ao Executivo a realização, anualmente, de ações preventivas de conscientização para redução de acidentes de trânsito.

Entende que a determinação de promover discussões, debates e propagandas, fornecendo dicas, informações e mensagens educativas, além de fixar o símbolo “selo laço amarelo” a ser utilizado na campanha, impõe ao Poder Executivo obrigações que estão afetas à sua competência privativa ou ao seu poder discricionário.

Sustenta violação à separação de poderes.

Pede a suspensão liminar dos efeitos da lei e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade.

Intimado sobre o pleito cautelar, o Representado manifestou-se às fls. 25/29.

O Ministério Público ofereceu parecer às fls. 33/40 pelo deferimento do pleito *in limine*.

Acórdão unânime às fls. 48/55 deferindo o pleito cautelar.

Informações do Representado às fls. 78/82. Afirma que a mera edição de norma que crie despesas ao executivo não conduz à inconstitucionalidade formal.

Entende que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar são taxativas.

Invoca precedentes deste Órgão Especial.

Pede pela improcedência.



► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

Oficiou a Procuradoria Geral do Estado às fls. 89/93 pela procedência da Representação.

Parecer do Ministério Público às fls. 101/110 pela procedência da Representação.

### É o relatório.

A Representação merece acolhimento.

Com efeito, o Representado, ao instituir no calendário municipal, por lei de iniciativa parlamentar, o mês “maio amarelo”, e determinar a adoção de medidas preventivas e de conscientização para redução de acidentes de trânsito, disciplinou matéria ligada ao funcionamento e organização da Administração Pública.

Ora, não obstante o louvável intento do legislador, a lei objeto da presente Representação determina à órgãos da Administração a realização de campanhas de esclarecimentos e outras ações educativas e preventivas visando à redução de acidentes.

Em especial, o art. 2º da lei em comento, ao prever as medidas prioritárias que serão adotadas para consecução do objeto da lei, estabeleceu atividades que devem, salvo melhor juízo, ser realizadas por órgãos administrativos.

As providencias a cargo do Executivo envolvem toda a logística de execução da lei. Mas tal operacionalização revolve atividade própria do Administrador Público, não cabendo à Casa Legislativa usurpar tal deliberação.

O Representado disciplinou, ao que consta, ato de gestão do Poder Executivo, pois consubstanciou política pública que não passou pelo crivo do gestor municipal.

Ainda que a legislação se mostre relevante, por difundir a prevenção aos acidentes de trânsito, a forma de execução da política pública, inclusive a previsão orçamentária, deve passar pela deliberação do gestor.

Tal disciplina não poderia ocorrer por lei de iniciativa de membro do Poder Legislativo. Ao fazê-lo, ela feriu o disposto nos artigos 7º, 112, § 1º, II, “a”, e 145, VI, “a”, da Constituição Estadual.



► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

Ora, referidos dispositivos norteiam a chamada “reserva de iniciativa” e “reserva de administração”: a atribuição do Chefe do Executivo de dispor sobre a estrutura, organização, funcionamento e remuneração da Administração Pública, seja através de lei de sua iniciativa privativa, seja através de decreto regulamentar.

A norma que dispõe sobre as obrigações de órgão do Executivo, seja de qual ente federativo, deve ter iniciativa do Chefe do Poder, em observância ao princípio da simetria.

Com efeito, a Corte Suprema, no julgamento do ARE 878.911/RJ, em repercussão geral (Tema 917), ratificou seu entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliada.

E sob essa ótica, *a contrario sensu*, a norma que cria ou altera atribuições de órgãos da Administração Pública possui o alegado vício formal.

A propósito, vale transcrever a mencionada a Tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal 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).

Esta a hipótese dos autos.

Nesse sentido, arestos deste Órgão Especial:

0007979-42.2022.8.19.0000 - 2ª Ementa - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Des(a). SUELY LOPES MAGALHÃES - Julgamento: 24/10/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3515/2021, DE 21 DE OUTUBRO DE 2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE "INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE FESTIVIDADES DO MUNICÍPIO, O DIA DOS DEVOTOS DE SÃO JORGE A SER COMEMORADO ANUALMENTE, NO DIA 23 DE ABRIL, NA PRAÇA PEDRO CUNHA (LARGO DA



► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

FEIRA) NO CENTRO DA CIDADE". Infe-re-se da redação legal, que o ato normativo em testilha, a despeito de criar novo feriado no território da municipalidade, em seu artigo 1º, obriga o Poder Executivo Municipal a custear, ainda que sob o pálio da instituição de convênio com entidades privadas, a festividade, na forma do artigo 2º. Observa-se, de forma cristalina, que o regramento legal contido no artigo 2º da Lei questionada determina, ainda que de forma tergiversa, ao Poder Executivo Municipal o custeio da festividade, incursionando, assim, sobre o funcionamento dos órgãos da administração pública. Conquanto seja legítimo ao Poder Legislativo Municipal instaurar o processo legislativo com o fito de instituir o feriado religioso em tela, na forma estabelecida na Lei nº 9.093/95, a determinação do custeio da festividade e sua regulamentação são de competência do chefe do Poder Executivo. **Assim, apesar de não criar órgãos, a lei controvertida atua na atribuição dos órgãos administrativos existentes, criando, ainda, obrigação apta a causar aumento de despesa ao erário público sem a indicação da respectiva dotação orçamentária. A jurisprudência deste colendo Órgão Especial é firme no sentido da existência de inconstitucionalidade formal da lei, porquanto vilipendia o disposto nos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea "d", c/c 145, inciso VI, alínea "a", todos da Constituição Estadual. Precedentes.** REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE COM RATIFICAÇÃO DA CAUTELAR DEFERIDA.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI Nº 5.660 DE 2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. **Lei de iniciativa parlamentar criou o "Calendário Oficial de Festas, Eventos, Homenagens e Datas Comemorativas". Atribuiu ao Executivo a obrigação de consolidar e divulgar o calendário de datas comemorativas, devendo a Secretaria de Cultura dar publicidade dos festejos, inclusive nas mídias oficiais do Município, tudo custeado por dotação orçamentária própria.** Não se discute o nobre propósito da lei em divulgar os festejos municipais, com objetivo de atrair o público e, conseqüentemente, fomentar o turismo e a economia. Contudo, toda e qualquer lei deve observar rigorosamente as regras do processo legislativo, para que a norma tenha existência válida e possa produzir os efeitos pretendidos. **Pelo princípio da simetria, é de competência privativa do Chefe do Executivo em todas as esferas a iniciativa de leis sobre a organização e funcionamento da administração, bem como sobre matéria orçamentária. Aparentemente, ao criar essas novas atribuições, a lei impugnada interfere no funcionamento dos órgãos municipais, inclusive no planejamento orçamentário do Executivo. Presente a plausibilidade jurídica da tese exposta (fumus boni iuris), pois a lei municipal de iniciativa parlamentar teria, em tese, usurpado competência privativa do Chefe do Executivo. Ainda, restou demonstrada a possibilidade de**



► Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000

**prejuízo até o julgamento definitivo da causa (periculum in mora), em razão da previsão de custeio das despesas sem a devida previsão orçamentária.** DEFERIDA A MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER, COM EFEITOS EX NUNC, A EFICÁCIA DA LEI Nº 5.660 DE 2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA.  
(0082688-53.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). PETERSON BARROSO SIMÃO - Julgamento: 13/07/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE **"INSTITUI A SEMANA DA ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL PARA O PRIMEIRO EMPREGO NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". NORMA EIVADA DE VÍCIO FORMAL.** INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE RECONHECE. Diploma legislativo que dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição de semana de orientação profissional. Em que pese ser uma atitude louvável o fato de incluir, no calendário escolar, uma semana para orientação dos estudantes acerca das principais profissões existentes no mercado de trabalho e seus requisitos para ingresso, dentre outras atividades (artigo 3º), **acaba por ingressar indevidamente em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública Municipal. Usurpação de iniciativa por traçar atribuições para os órgãos que lhe são hierarquicamente inferiores, cabendo ao Chefe do Executivo deflagrar o processo legislativo no tocante às leis que regulem a organização e o funcionamento da administração pública, conforme art. 145, inc. VI, al. "a", da Constituição Estadual.** Inaplicabilidade da tese 917, firmada pelo STF com repercussão geral reconhecida. Violação à separação dos Poderes e à competência privativa do Chefe do Executivo para a iniciativa de lei pertinente à matéria tratada (arts.7º; 112, § 1º, inc. II, al. 'd'; e 145, inc. VI, al. 'a'; todos da CERJ). PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO COM EFEITOS EX TUNC.  
(0060189-75.2019.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). NILZA BITAR - Julgamento: 19/10/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Assim, considerando que a legislação em tela disciplinou ato de gestão do Poder Executivo, pois consubstancia política pública que não passou pelo crivo do gestor municipal, e na esteira do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado e do Ministério Público, deve ser declarada sua inconstitucionalidade.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**

► **Direta de Inconstitucionalidade nº. 0002916-02-2023.8.19.0000**

À conta desses fundamentos, **voto no sentido de julgar procedente o pedido e declarar inconstitucional Lei nº 3.629/2022, do Município de Barra do Piraí.**

**Efeitos *ex tunc*.**

Rio de Janeiro, 04 de setembro de 2023.

Desembargador *CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA*  
Relator