

Representação de Inconstitucionalidade n.º 0062889-48.2024.8.19.0000

Relator: Des. Mauro Dickstein

Representante: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS (ABCR)

Representado: EXMO. SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Legislação: Município do Rio de Janeiro: Lei n.º 8.518/24

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 8.518/24 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PEDÁGIO. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA NOS DIAS DE ELEIÇÕES E ESTIPULAÇÃO DE TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO, SUJEITO À MULTA. AJUIZAMENTO POR ASSOCIAÇÃO DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS.

1. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS A PROVOCAR A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL CONCENTRADA. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E JURISPRUDENCIAIS. PREENCHIMENTO. HOMOGENEIDADE DOS INTERESSES DO GRUPO REPRESENTADO PELA AUTORA, IMPACTADOS PELO DEBATE CONSTITUCIONAL TRATADO NESTA DEMANDA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A LEI OBJETO DE QUESTIONAMENTO E OS SEUS FINS INSTITUCIONAIS. CARACTERIZAÇÃO DO ÂMBITO ESTADUAL DA ENTIDADE DE CLASSE (ART. 162, CERJ). CONQUANTO ESTE TRIBUNAL ADAPTE À REALIDADE ESTADUAL A ANALOGIA FEITA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL À LEI DE PARTIDOS POLÍTICOS QUANTO À REPRESENTATIVIDADE DA ENTIDADE LEGITIMADA (PRESENÇA EM 1/3 DOS ENTES SUBNACIONAIS – CF. ART. 7, LEI N.º 9.096/95), NÃO SÓ A CORTE DE SUPERPOSIÇÃO ADMITE PONTUAIS MITIGAÇÕES À DISTRIBUIÇÃO DOS ASSOCIADOS AO LONGO DO TERRITÓRIO COMO O CARÁTER NACIONAL DA AUTORA JÁ TEM O CONDÃO DE CONTER O SUBNACIONAL, QUAL RECONHECIDO EM PRECEDENTES.

2. NÍTIDO O MENOSCABO À HARMONIA ENTRE OS PODERES (ART. 7º, CERJ), DADA A DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUIÇÕES DE CADA QUAL. NÃO PODE O PODER LEGISLATIVO LOCAL INTERFERIR NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS PELO PODER EXECUTIVO, DESEQUILIBRANDO-OS, ALÉM DE VULNERAR A LIVRE INICIATIVA (ARTS. 5º, 215, CERJ).

3. “TODA E QUALQUER GRATUIDADE OU REDUÇÃO TARIFÁRIA FIRMADA APÓS A ASSINATURA (E, PORTANTO, NÃO CONSIDERADA NA PROPOSTA) PRODUZ IMEDIATO IMPACTO NO CONTRATO” (DOCTRINA). EM CASO ANÁLOGO, REPUTOU-SE “CONFIGURADA A VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, I, III, V E AO ART. 37, XXI, CF, TENDO EM VISTA QUE A LEI ESTADUAL INTERFERIU NA CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAL E MUNICIPAL, ALTERANDO CONDIÇÕES DA RELAÇÃO CONTRATUAL QUE IMPACTA A EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA EM DESFAVOR DAS CONCESSIONÁRIAS” (ADI 2299-MC). E, EM DEBATE SOBRE ISENÇÕES EM PEDÁGIOS, ASSENTOU-SE A “AFRONTA EVIDENTE AO PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES, HARMONIA E NÃO SEPARAÇÃO, NA MEDIDA EM QUE O PODER LEGISLATIVO PRETENDE SUBSTITUIR O EXECUTIVO NA GESTÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CELEBRADOS” (ADI 2733).

4. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DESTE TRIBUNAL A RESPEITO DA INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS EDITADAS EM CIRCUNSTÂNCIAS SIMILARES.

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 8.518/24 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na conformidade da certidão de julgamento, por unanimidade, em julgar procedente o pedido nela formulado, para declarar inconstitucional a Lei n.º 8.518/24 do Município do Rio de Janeiro, por ofensa aos arts. 5º, 7º, 112, § 2º, 215 e 243 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, *na data do julgamento.*

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Cuida-se de representação de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 8.518/24 do Município do Rio de Janeiro, por ofensa aos artigos arts. 5º; 7º; 112, § 1º, II, d; 112, § 2º, e 215 da Constituição Estadual, “*ao proibir a cobrança de pedágio nos dias de eleições no Município do Rio de Janeiro e limitar o tempo de atendimento nas [respectivas] praças*” (fls. 2).

Eis o teor da lei questionada (fls. 77, anexo):

Lei MRJ n.º 8.518/24

Art. 1º. Proíbe a cobrança de pedágio em qualquer local do Município do Rio de Janeiro nos dias de eleições das oito horas às dezoito horas.

Art. 2º. O descumprimento do previsto nesta Lei cria o direito objetivo do particular ser restituído, bem como impõe multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) por descumprimento, observada a reincidência.

Art. 3º. O tempo máximo para atendimento nos pedágios é de quinze minutos.

Parágrafo único. O descumprimento do presente artigo impede a cobrança do valor modal pelo pedágio.

Art. 4º. As despesas decorrentes do disposto nesta Lei correrão por verbas próprias do orçamento.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Defendendo sua legitimidade, a **autora** sustenta que as determinações “*tratam de matérias administrativas, relacionadas a aspectos próprios da execução de serviço público, prestado por empresas privadas mediante contrato de concessão*”, de maneira que “*há clara usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe (i) efetivamente administrar o Município e, por consequência, (ii) a iniciativa de dispor sobre temas voltados à organização dos serviços públicos na Cidade do Rio de Janeiro*”, daí o vício de iniciativa (fls. 3). Aduz que a lei também “*deixa de indicar a fonte de custeio das medidas que implementa – isenção de pedágio e limitação do tempo de atendimento, com previsão de multa elevada – , causando grave impacto ao Erário, uma vez que diminuirá a receita das operadoras de concessão rodoviária que atuam nessa cidade, com o consequente desequilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos*” (fls. 3).

Enfatiza que, sem identificar a efetiva fonte de custeio, a lei versa sobre matéria técnica e interfere na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, além de não ter

o projeto subjacente contado com estudo técnico (fls. 9). Depois de distinguir o presente debate do julgamento da ADPF n.º 1013 e de aludir à necessidade de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, requer a representante a concessão da medida cautelar *inaudita altera parte*, para a suspensão imediata dos efeitos da lei em questão e, no mérito, “*a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 8.518/2024, em sua integralidade, diante da violação dos arts. 5º, 7º, 112, § 1º, II, alínea d, 112, § 2º, e 215 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro*” (fls. 28).

Determinada a oitiva das partes no processo, a **Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, por sua procuradoria, prestou informações relativas “*exclusivamente à apreciação colegiada do pedido de liminar*” e afirmou que elas “*não excluem a necessidade de que o Presidente da Câmara Municipal seja intimado a prestar pessoalmente as informações sobre o mérito do pedido*” (fls. 44). Arguindo a presunção de constitucionalidade das leis e a excepcionalidade da suspensão liminar, sublinhou que o Chefe do Poder Executivo não contestou a lei e argumentou: “*se é dever do Poder Público garantir o acesso aos locais de votação, a lei que determina a isenção de pedágio nos dias de eleições está em absoluta consonância com as Constituições Federal e Estadual*” (fls. 49). Negou, ainda, interferência na gestão da concessão e contestou o paradigma, porque “*não são todas as normas da Carta Estadual que podem servir como parâmetro de controle de constitucionalidade do direito municipal*” (fls. 53) e, de qualquer forma, aduziu que o art. 112, § 2º, da Constituição se refere à gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, ao passo que “*a lei sub examine não se dirige a serviço público*”, mas a “*concessão de bem público*” (fls. 54). Também afirmou que “*a alegação de possível interferência no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos em vigor se resolve através do reequilíbrio da referida equação, por fato da administração*” (fls. 55). Alegando que há, no mínimo, controvérsia sobre o tema e considerando indemonstrado o perigo na demora, requereu o indeferimento do pedido cautelar de suspensão da lei (fls. 60).

A **Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro** não se manifestou (fls. 80).

A **Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro** reputou inconstitucional a lei, porque, “*ao estabelecer obrigações às concessionárias de transporte público não previstas nos contratos celebrados, o ato normativo impugnado avançou em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo*” (fls. 84). Lembrou, ainda, que “*a jurisprudência do STF afirma serem inconstitucionais, por afronta ao princípio da separação de poderes, as leis de iniciativa do Poder Legislativo que interfiram na gestão de contratos de concessão, tendo em vista que se trata de matéria reservada ao Poder Executivo*” (fls. 85). Noutro giro, também considerou a lei “*inconstitucional porque contraria o art. 112, § 2º, da CERJ, que veda a edição de lei que assegura gratuidade sem a especificação das fontes de custeio que cobrirão a isenção*” (fls. 89).

A **representante** renovou “*seu pedido de concessão da medida cautelar ad referendum pelo i. Colegiado, com a suspensão cautelar e imediata dos efeitos da Lei Municipal n. 8.518/2024, haja vista a iminência do primeiro turno das eleições municipais, até o julgamento de mérito desta representação de inconstitucionalidade*” (fls. 94).

A **Procuradoria de Justiça** opinou pela suspensão cautelar da lei (fls. 95-96):

Representação de inconstitucionalidade que tem por objeto lei do Município do Rio de Janeiro que isenta os condutores de veículos de pagamento de pedágio nos dias de eleições e pune as concessionárias com a proibição de cobrança da exação daqueles que tiverem que esperar por mais de quinze minutos nas filas para pagamento. Pedido de liminar. *Fumus boni iuris* em virtude de aparente vício de iniciativa, alicerçado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desse E. Tribunal de Justiça. Interferência na equação econômico-financeira dos contratos de concessão. Gestão desses contratos que se insere na reserva de administração. Perigo de dano de difícil reparação, ante a proximidade das eleições municipais e a notória elevação da temperatura, tornando previsível o incremento do fluxo de veículos em direção às praias e a formação de longas filas para pagamento. Ausência de previsão orçamentária para suportar a perda de arrecadação das concessionárias. Falta de previsão de prazo razoável para que aquelas possam preparar-se para atender os usuários no prazo máximo de quinze minutos. Parecer pela suspensão cautelar da eficácia do diploma guerreado.

A **medida cautelar** foi monocraticamente deferida no dia 1º de outubro (fls. 105-110):

À conta do exposto, CONCEDE-SE, nos termos do art. 238, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal, a medida cautelar, a fim de suspender os efeitos da Lei n.º 8.518/24, do Município do Rio de Janeiro, *ad referendum* do Órgão Especial.

No dia 4 de outubro, a **representante noticiou a edição de decreto** com o mesmo teor da lei impugnada, para, segundo alegou, “*novamente, e agora por via transversa, estabelecer ‘a suspensão da cobrança de tarifa pública (pedágio) nos dias das eleições no Município do Rio de Janeiro’*”, o que revelaria “*inovação, de última hora, no quadro fático e jurídico com potencial de frustrar os efeitos práticos da r. medida cautelar deferida nestes autos*”. Acresceu que “*o novel decreto atenta na mesma medida contra o cumprimento da ordem emanada pelo Judiciário*” e que a hipótese comporta “*sensível risco à competência e à garantia da autoridade das decisões proferidas por este e. Órgão Especial e pelos Exmos. Desembargadores que o compõem*”, além de que o decreto representaria “*não uma medida discricionária, mas antes, uma medida que atropela o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em vigor, sem indicar, igualmente, a fonte de custeio do pagamento da indenização pelos prejuízos que causará*”, já que “*não há contracautela em favor dos concessionários*” (fls. 119-123).

Nova cautelar foi, então, deferida na mesma data (fls. 133):

À conta dessas considerações, DEFERE-SE a nova medida cautelar postulada, a fim de, nos termos do art. 238, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal, suspender os efeitos do Decreto n.º 55.172/24, do Prefeito do Município do Rio de Janeiro, *ad referendum* do Órgão Especial.

No dia 5 de outubro, o excelentíssimo **Presidente do Supremo Tribunal Federal suspendeu a liminar** concedida em relação ao decreto municipal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR EM SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRATUIDADE DE PEDÁGIO NOS DIAS DE ELEIÇÃO. DEFERIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de suspensão de liminar que tem por objeto decisão que sustou os efeitos de decreto em que o Prefeito do Município do Rio de Janeiro determinou a suspensão da cobrança de pedágio na Linha Amarela e na Via Transolímpica, das 6h às 20h, nas datas de realização das eleições.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a presença dos requisitos necessários à concessão de medida cautelar em pedido de suspensão de liminar (plausibilidade do direito invocado e urgência na concessão da medida).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Há aparente risco de grave lesão à ordem pública. O STF, no julgamento da ADPF 1013, reconheceu que é legítimo aos entes públicos formularem políticas públicas que estimulem o exercício do direito de voto, por meio da redução dos custos de transporte para os locais de votação, desde que tais medidas sejam gerais e impessoais.

4. Em exame superficial, próprio das medidas cautelares, entendo que a mesma lógica orientou a edição do decreto que teve os seus efeitos sustados pela decisão ora impugnada. O perfil socioeconômico das regiões do Rio de Janeiro que dependem das vias que foram isentas de pedágio nas datas das eleições revela que a medida tem aptidão para atender a população de baixa renda. Assim, o decreto municipal atua no sentido de estimular a ida às urnas, reduzindo o custo necessário ao exercício da cidadania.

5. Ademais, são plausíveis as teses de que: (i) o contrato de concessão pode ser alterado por ato do Chefe do Poder Executivo; e (ii) há meios alternativos à transferência de recursos para a concessionária para garantir eventual reequilíbrio econômico-financeiro.

6. Por fim, há grande urgência na concessão da medida, tendo em vista que o primeiro turno das eleições será realizado amanhã, 06.10.2023.

IV. DISPOSITIVO

7. Medida cautelar deferida, *ad referendum* do Plenário.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 6º, *caput*, 14 e 37, XXI; Lei nº 8.437/1992, art. 4º.

Jurisprudência relevante citada: ADPF 1013 (2023), Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

(SL 1774-MC, rel. Min. Presidente, j.: 5-10-2024).

Também no dia 5 de outubro, o **Partido Progressistas**, requerendo seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, interpôs agravo interno contra a decisão que concedeu a cautelar contra a Lei n.º 8.518/24, cujo projeto foi de autoria de vereador a ele filiado. Aduziu que “os dispositivos da lei impugnada, evidentemente, não ‘tratam da sua estrutura ou da atribuição seus órgãos em regime jurídico dos servidores públicos’, de modo que, ainda que possam criar despesa (como também o faz a concessão de gratuidade nos transportes públicos em dias de eleições), eles não ultrapassam a competência constitucional atribuída nominalmente ao Poder Legislativo para deflagrar o processo de criação da lei” e acresceu que “não se pode vislumbrar na presente hipótese qualquer restrição à liberdade de empresa ou violação de contrato”, especialmente “em um contrato de concessão, onde prevalece o interesse público” (fls. 141-142).

A **medida cautelar originária** (atinente à lei municipal) foi **referendada** pelo colegiado e, quanto à tutela de urgência supervenientemente concedida (atinente ao decreto municipal), o referendo foi reputado **prejudicado** (fls. 184):

REFERENDO DE MEDIDAS CAUTELARES EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 8.518/24 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PEDÁGIO. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA NOS DIAS DE ELEIÇÕES E ESTIPULAÇÃO DE TEMPO MÁXIMO DE ATENDIMENTO, SUJEITO À MULTA. APARENTE MENOSCABO À HARMONIA ENTRE OS PODERES, DADA A DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATRIBUIÇÕES DE CADA QUAL. POSSÍVEL INTERFERÊNCIA DESEQUILIBRANTE DO PODER LEGISLATIVO LOCAL EM CONTRATOS DE CONCESSÃO FIRMADOS PELO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO ÓRGÃO ESPECIAL. CONCESSÃO UNIPESSOAL DA CAUTELAR, AD REFERENDUM DO ÓRGÃO ESPECIAL. ART. 238, § 3º, RITJ. ULTERIOR EDIÇÃO DE DECRETO PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL (N.º 55.172/24), NA ANTEVÉSPERA DO PLEITO, ESSENCIALMENTE EQUIVALENTE À LEI CUJOS EFEITOS HAVIAM SIDO SUSPENSOS PELA DECISÃO CAUTELAR. AVIZINHAMENTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS. NOVA CAUTELAR DEFERIDA, AD REFERENDUM DO ÓRGÃO DE CÚPULA. SUBSEQUENTE SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA PELA PRESIDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ATINENTE AO DECRETO MUNICIPAL, ALÉM DA CONSTATAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE SEGUNDO TURNO EM 2024. PERDA DO OBJETO DO REFERENDO, NO PONTO. AGRAVO INTERNO INTERPOSTO POR PARTIDO POLÍTICO QUE PEDE INGRESSO COMO *AMICUS CURIAE*. INEXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE E INTERESSE RECURSAL. JURISPRUDÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA QUANTO À LEI IMPUGNADA. ADMISSÃO DO *AMICUS CURIAE*. NÃO CONHECIMENTO DO AGRAVO INTERNO.

(RI 0062889-48.2024.8.19.0000-Ref, de nossa relatoria, j.: 07/10/2024, Órgão Especial).

O pedido de **suspensão de liminar foi julgado prejudicado** em 10-10-2024:

DIREITO PROCESSUAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRATUIDADE DE PEDÁGIO NOS DIAS DE ELEIÇÃO. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DO DECRETO DE ISENÇÃO. PEDIDO PREJUDICADO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de suspensão de liminar que tem por objeto decisão que sustou os efeitos de decreto em que o Prefeito do Município do Rio de Janeiro determinou a suspensão da cobrança de pedágio na Linha Amarela e na Via Transolímpica, das 6h às 20h, nas datas de realização das eleições.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a ocorrência de perda do objeto do pedido de suspensão, em razão do exaurimento dos efeitos do decreto.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A hipótese é de perda superveniente do objeto do pedido de suspensão. Como não haverá segundo turno no Município do Rio de Janeiro, os efeitos do decreto que concedeu isenção de pedágio em vias expressas municipais já se esgotaram. Por esse mesmo motivo, o referendo da liminar impugnada no presente feito foi julgado prejudicado na origem.

IV. DISPOSITIVO

4. Pedido que se julga prejudicado.

Atos normativos citados: Código de Processo Civil, art. 485, VI.
(SL 1774, rel. Min. Presidente, j.: 10-10-2024).

Em **manifestação definitiva**, a **Câmara Municipal**, invocando a presunção de constitucionalidade, assinala que a lei em questão conta com substancial legitimidade democrática, mesmo porque não recebeu manifestação contrária do prefeito, que ainda a regulamentou (fls. 277). Acresce que a isenção de pedágio é forma de viabilizar o exercício do direito de se elegerem os representantes populares e incumbe ao Poder Público municipal garantir a mobilidade urbana nos dias de votação, à luz do art. 3º da Lei n.º 12.587/12. Nega haver violação da reserva de Administração, *“já que a lei impugnada não interfere na gestão da concessão, sendo certo que será restaurado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato”* (fls. 281). Enfatiza, à luz do tema 917 da repercussão geral, que, conquanto possam criar despesa, os dispositivos não ultrapassam a competência constitucional atribuída ao Poder Legislativo (fls. 282). Combate paradigma (art. 112, § 2º, CERJ) para o controle de constitucionalidade de lei municipal, já que se trata de norma específica de cunho não substantivo relativa ao processo legislativo estadual, sem paralelo na Constituição da República (fls. 284), e, de todo modo, a lei não se dirige a serviço público. Pondera a garantia ao voto e lembra que o decreto regulamentador concebe mecanismo para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro (fls. 288). Pede a improcedência do pedido e a confirmação da constitucionalidade da lei (fls. 290).

A **Procuradoria-Geral do Estado**, ratificando manifestação anterior, defende a **inconstitucionalidade** da lei impugnada (fls. 294).

Não se manifestaram o *amicus curiae* e a Procuradoria Municipal (cf. fls. 302).

A **Procuradoria-Geral de Justiça** opina pela **parcial procedência** do pedido (fls. 304-305):

Representação de inconstitucionalidade. Lei n. 8.518/ 2024, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, que concede isenção de pedágio nos dias de eleições e proíbe a sua cobrança se ultrapassado o tempo máximo de 15 minutos para atendimento dos usuários.

Arguição de ofensa aos artigos 5º, 7º, 112, §1º, II, alínea "d" e § 2º, 145, II e VI, "a" e 215, da CERJ.

Suspensão cautelar da norma por decisão do Relator, *ad referendum* do Órgão Especial, no dia 1º de outubro de 2024.

Edição de decreto no dia 04 de outubro que suspende a cobrança da tarifa nos dias de realização do 1º e do 2º turno das eleições municipais de 2024, cuja eficácia é igualmente suspensa pelo Relator.

Ajuizamento de suspensão de liminar pelo Município do Rio de Janeiro contra essa segunda cautelar, que vem a ser suspensa pelo Exmº. Sr. Presidente do STF.

Manutenção da primeira cautelar pelo Órgão de cúpula do Judiciário Fluminense.

Exaustão dos efeitos do decreto em virtude da não realização do segundo turno no Município do Rio de Janeiro.

Violação do § 2º do art. 112, da Carta Fluminense, não configurada, porquanto se trata de regra sem cunho substantivo, não extensível aos municípios por força do princípio da autonomia municipal.

Art. 4º da lei alvejada que, ademais, transfere à Fazenda os encargos resultantes do cumprimento da norma.

Aplicação da tese sobre o Tema 917 da Repercussão Geral.

Jurisprudência do Pretório Constitucional no sentido da prevalência do direito ao exercício do voto sobre o princípio da livre iniciativa.

Redução do faturamento das concessionárias por apenas um ou, no máximo, dois dias a cada dois anos que não se exhibe, ademais, suscetível de afetar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Vedação de cobrança da tarifa quando o tempo de atendimento ultrapassar 15 minutos, privando as concessionárias de parte de seu faturamento exatamente nos dias de maior movimento.

Afronta ao art. 7º, da CERJ, dado que a isenção em tela constitui interferência na equação econômico-financeira dos contratos de concessão.

Benesse que sem dúvida redundará em aumento compensatório da tarifa, em detrimento dos próprios usuários que o legislador pretendeu defender.

Vulneração do princípio da proporcionalidade.

Parecer do Ministério Público pela procedência parcial do pedido, para declarar-se a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 8.518/2024 do Município do Rio de Janeiro.

É o relatório.

**A LEGITIMIDADE: OS PRESSUPOSTOS
CONSTITUCIONAIS E JURISPRUDENCIAIS**

A representante é parte legítima à deflagração da jurisdição constitucional neste órgão, nos termos estabelecidos na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e em consonância

com os pressupostos concebidos pela jurisprudência.

Assinala o dispositivo constitucional:

CERJ

Art. 162, caput. A representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, em face desta Constituição, pode ser proposta pelo Governador do Estado, pela Mesa, por Comissão Permanente ou pelos membros da Assembleia Legislativa, pelo Procurador-Geral da Justiça, pelo Procurador-Geral do Estado, pelo Defensor Público Geral do Estado, por Prefeito Municipal, por Mesa de Câmara de Vereadores, pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores, e por federação sindical ou entidade de classe de âmbito estadual.

Espelha-se a Constituição Estadual em dispositivo similar da Constituição da República:

CRFB/1988

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\) \(Vide Lei nº 13.105, de 2015\) \(Vigência\)](#)

[...]

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Conquanto a abrangência da expressão “entidade de classe de âmbito nacional” tenha sido alvo de algumas controvérsias ao longo da história constitucional contemporânea, o Supremo Tribunal Federal tem-lhe conferido, hoje, alcance dilatado, mitigando-lhe inteligências mais restritivas, ainda que, noutro giro, a própria Corte tenha concebido pressupostos específicos à caracterização de tal legitimidade, notadamente a homogeneidade, a representatividade e a pertinência temática.

Como lembrou o Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADPF n.º 703 com agravo regimental, a legitimidade ativa, “*em ações do controle concentrado de constitucionalidade, para as associações de classe, entidades de classe e confederações sindicais (art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, I, da Lei 9.882/1999), demanda que estejam contemplados os seguintes requisitos*”, *verbis*:

a) caracterização como entidade de classe ou sindical, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4294 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016);

b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5320 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015);

- c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4230 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e
- d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4722 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 15/2/2017).
(in ADPF 703 AgR, Pleno, DJe 25-02-2021).

A HOMOGENEIDADE DE INTERESSES DO GRUPO REPRESENTADO

In casu, surgem *homogêneos* os interesses do grupo representado pela associação, porque a ela são associadas concessionárias de serviço público de operação, manutenção ou conservação de rodovias, pontes ou túneis, ou seja, concessões impactadas pelo debate constitucional tratado nesta demanda objetiva. Eis os termos do seu estatuto (fls. 4, anexo):

Artigo 2º. Somente poderão ser associadas à ABCR as empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e/ou conservação de rodovias, pontes e/ou túneis, cujo contratante seja órgão ou entidade da Administração Pública ("Concessões de Rodovias").

Parágrafo único

Em nenhuma hipótese as associadas responderão pelas obrigações contraídas pela ABCR, ainda que subsidiariamente.

A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE E A LEI QUESTIONADA E OS FINS INSTITUCIONAIS

Também não há dúvidas quanto à *pertinência temática* entre a lei objeto de questionamento e os seus fins institucionais (fls. 4-5, anexo):

Artigo 5º. A ABCR tem por objeto:

- a) promover a defesa dos interesses de suas associadas, em conformidade com a legislação e os mais elevados preceitos éticos e de governança, e sempre de forma compatível com o interesse público;
- b) representar judicialmente e extrajudicialmente suas associadas na defesa de interesses comuns, sendo desnecessária para tanto a obtenção de autorização específica em Assembleia Geral;
- c) promover o setor de Concessões de Rodovias, reforçando os posicionamentos estratégicos alinhados para a defesa de interesses das associadas;
- d) apoiar o fortalecimento da imagem do setor de Concessões de Rodovias, especialmente em termos de credibilidade, de qualidade dos serviços prestados e de adesão aos mais elevados preceitos éticos e de governança;
- e) defender a segurança jurídica e buscar constantes melhorias regulatórias ao setor de Concessões de Rodovias;

A ABRANGÊNCIA ESTADUAL E AS PECULIARIDADES DA AUTORA

É bem de ver que, ao menos nos termos do estatuto social, a representante atua em *âmbito nacional*, o que teria o condão de preencher o requisito de *abrangência estadual* previsto na Constituição (fls. 4, anexo):

Artigo 1º. A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS - ABCR ("ABCR") é uma entidade privada sem fins lucrativos, de âmbito nacional, que se regerá por este Estatuto Social, pelo seu Código de Ética e Conduta e Regimento Interno, assim como pela legislação pertinente.

Noutro giro, é preciso avaliar tal abrangência também em conformidade com os matizes estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal que há muito invoca, analogicamente, a regra de distribuição nacional dos partidos políticos. Desempatando celeuma justamente sobre esse tema, o Ministro Moreira Alves fez consignar:

Não basta que uma associação tenha associados em alguns poucos Estados para que se configure como associação de âmbito nacional. Se se considera de âmbito nacional associação que congregue associados de quatro Estados – como ocorre com uma das litisconsortes ativas na presente ação –, por que não se considerará da mesma natureza associação com associados em três ou em apenas dois Estados? Para não ir ao exagero oposto – a exigência de associados em todos os Estados brasileiros –, parece-me razoável o critério legal existente com relação aos Partidos Políticos a que se confere atuação de âmbito nacional quando tenham realizado convenção em, pelo menos, 9 (nove) Estados da Federação. A não se adotar analogicamente critério como esse – e note-se, que os Partidos Políticos também são legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, com a exigência ainda de terem representação no Congresso Nacional, o que mostra a preocupação do texto constitucional com a representatividade nacional dos legitimados ativos que atuam em mais de um Estado –, a não se adotar analogicamente critério como esse, repito, cair-se-á na incerteza do indefinido, ou no radicalismo dos extremos (representação em dois Estados, ou em todos os Estados). Observo que esse critério da representação em nove Estados – se adotado – cederá nos casos em que haja comprovação de que a categoria dos associados só existe em menos de nove Estados.
(in ADI 386).

Eis a ementa do *decisum*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL (ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NÃO É ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL, PARA OS EFEITOS DO INCISO IX DO ART. 103 DA CONSTITUIÇÃO, A QUE SÓ REUNE EMPRESAS SEDIDAS NO MESMO

ESTADO, NEM A QUE CONGREGA OUTRAS DE APENAS QUATRO ESTADOS DA FEDERAÇÃO. AÇÃO NÃO CONHECIDA, POR ILEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM'. (ADI 386, rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ 28-06-1991).

A jurisprudência consolidou-se nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" - ENTIDADE DE CLASSE - NÃO CONFIGURAÇÃO - CARÊNCIA DA AÇÃO.

- O controle jurisdicional "in abstracto" da constitucionalidade das leis e atos normativos federais ou estaduais, perante o Supremo Tribunal Federal, suscita, dentre as múltiplas questões existentes, a análise do tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada desta Corte.

- Entre a legitimidade exclusiva e a legitimidade universal, optou o constituinte pela tese da legitimidade restrita e concorrente, partilhando, entre diversos órgãos, agentes ou instituições, a qualidade para agir em sede jurisdicional concentrada (v. CF/88, ART. 103). Dentre as pessoas ativamente legitimadas "ad causam" para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade estão as entidades de classe de âmbito nacional (CF. art. 103, IX).

- O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em sucessivos pronunciamentos a propósito do tema, que não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações. Em tais hipóteses, tem-se-lhes negado a qualidade reclamada pelo texto constitucional, pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma. Precedentes.

A jurisprudência desta Corte tem salientado, ainda, que pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, desqualificam-se - precisamente em função do hibridismo dessa composição - como instituições de classe, cuja noção conceitual reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los. Precedentes.

- Entidades internacionais, que possuam uma Seção Brasileira domiciliada em território nacional, incumbida de representá-las no Brasil, não se qualificam, para os efeitos do art. 103 da Constituição, como instituições de classe.

- A composição heterogênea de associação que reúna, em função de explícita previsão estatutária, pessoas vinculadas a categorias radicalmente distintas, atua como elemento descaracterizador da sua representatividade.

Não se configuram, em consequência, como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, constitui o fator necessário de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem consignado, no que concerne ao requisito da espacialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove Estados

Federação. Trata-se de critério objetivo, fundado na aplicação analógica da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que supõe, ordinariamente atividades econômicas ou profissionais amplamente disseminadas no território nacional. Precedente: ADIn-386. (ADI 108 QO, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 05-06-1992).

A Lei de Partidos Políticos dispunha e ainda dispõe:

Lei n.º 9.096/95

Art. 7º. O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

~~§ 1º. Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.~~

~~§ 1º. Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. [\(Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015\)](#)~~

§ 1º. Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

Art. 8º, caput. ~~O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:~~

Art. 8º, caput. O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados, e será acompanhado de: [\(Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

Adaptando essa analogia à realidade estadual, este Órgão Especial refere essa proporção em relação aos municípios:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.886/2023, A QUAL DISPÕE “SOBRE A CRIAÇÃO, IMPLANTAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR “PROCON”, ALÉM DE DEFINIR AS ATRIBUIÇÕES DE SEUS MEMBROS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DE MACABU-RJ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. ACOLHIMENTO. AS FEDERAÇÕES SINDICAIS E ENTIDADES DE CLASSE DE ÂMBITO ESTADUAL, COMO LEGITIMADOS ESPECIAIS PREVISTOS NO CAPUT DO ARTIGO 162 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, POSSUEM, NAS REPRESENTAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE, ATUAÇÃO RESTRITA ÀS QUESTÕES QUE REPERCUTEM DIRETAMENTE SOBRE A SUA ESFERA JURÍDICA OU DE SEUS FILIADOS. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NAS AÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DE SUA COMPETÊNCIA, CONSOLIDOU O ENTENDIMENTO QUANTO À NECESSIDADE DE REPRESENTAÇÃO DAS REFERIDAS ENTIDADES EM PELO MENOS 1/3 (UM TERÇO) DOS ESTADOS FEDERADOS. O QUE DEVE SER APLICADO, POR SIMETRIA, NO ÂMBITO ESTADUAL, DE MODO A SE EXIGIR A REPRESENTATIVIDADE DO SINDICATO REPRESENTANTE EM PELO MENOS 1/3 DOS MUNICÍPIOS DESTE ESTADO. A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SUPREMA TAMBÉM EXIGE QUE A PROCURAÇÃO DA ENTIDADE DEVE TER PODERES ESPECÍFICOS COM A INDICAÇÃO EXPRESSA DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. IN CASU, A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE FOI PROPOSTA DESACOMPANHADA DE ESTATUTO SOCIAL, ATA DE POSSE E PROCURAÇÃO COM PODERES ESPECÍFICOS. SINDICATO REPRESENTANTE QUE, EMBORA INTIMADO, NÃO APRESENTOU DOCUMENTOS PARA REGULARIZAR SUA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL E TAMPOUCO COMPROVOU SUA REPRESENTATIVIDADE GEOGRÁFICA E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO FEITO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, NA FORMA DO ARTIGO 485, INCISO VI DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

(RI 0095608-20.2023.8.19.0000, rel. Des. Luiz Zveiter, j. 10/06/2024, Órgão Especial).

Uma vez que o Estado do Rio de Janeiro conta 92 municípios, à legitimação ativa para o controle concentrado de constitucionalidade por entidade de classe de âmbito estadual é, em princípio, necessária a comprovação de associados estabelecidos em, pelo menos, 31 municípios fluminenses, o que, objetivamente, não se demonstrou nestes autos.

Entretanto, duas ordens de fundamentos justificam, *no específico caso dos autos*, a legitimação da representante.

Em primeiro lugar, a Corte de superposição admite mitigações *excepcionais* ao citado entendimento tradicional quanto à distribuição dos associados no território analisado, de modo reconhecer, por exemplo, a legitimidade de associação que congrega extratores e refinadores de sal *concentrados em poucos estados* da Federação, *dada sua relevância nacional*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal - ABERSAL contra a Lei Estadual nº 8.299, de 29 de janeiro de 2003, d

Estado do Rio Grande do Norte, que "dispõe sobre formas de escoamento do sal marinho produzido no Rio Grande do Norte e dá outras providências". 2. Legitimidade ativa. 3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação. 4. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade. 5. Competência da União para legislar sobre comércio (art. 22, VIII, da Constituição). Precedentes: ADI 280, Rel. Min. Rezek, DJ de 17.6.94; ADI(MC) 349, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26.10.1990; e ADI 2656, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1º.8.2003. 6. Conveniência da suspensão do dispositivo, haja vista a expressiva participação do Estado do Rio Grande do Norte na produção nacional de sal marinho. 7. Concessão unilateral de incentivos fiscais. 8. Aparente ofensa à regra do art. 155, § 2º, XII, g. 9. Liminar deferida para suspender o art. 6º, caput e § 4º, o art. 7º e o art. 9º da lei estadual impugnada (ADI 2866-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJ 17-10-2003).

O caso hoje apreciado diz com concessionárias de serviços públicos atinentes à operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis, o que confere contornos *suficientemente singulares* ao exame da legitimidade da respectiva associação, afinal, a própria existência, *v.g.*, de rodovias pedagiadas que atravessam diversos municípios fluminenses já demonstra o espraiamento da zona de influência da autora sobre o território do Estado do Rio de Janeiro, e, conseqüentemente, seu *âmbito estadual*. Ela, inclusive, as menciona (fls. 7):

Diversas rodovias administradas pelas concessionárias que integram os quadros da autora estão localizadas no Estado do Rio de Janeiro, como, por exemplo, a (i) Rota 116 e (ii) Vialagos (rodovias estaduais); (iii) Ecoponte; (iv) Autopista Fluminense; (v) Rodovia do Aço; (vi) CCR RioSP e (vii) EcoRioMinas (rodovias federais), além da (viii) ViaRio e (ix) LAMSA, responsáveis pela concessão da TransOlimpica e da Linha Amarela, respectivamente, cujos contratos são diretamente afetados pela Lei Municipal n. 8.518/2024.

Veja-se que não seria sequer faticamente viável que concessionárias de *rodovias*, – que obviamente conectam municípios, estados, regiões – fossem, elas próprias, *sediadas* em diversos municípios.

Em segundo lugar, a própria caracterização da autora como entidade de âmbito *nacional* reduz a importância da verificação de seu efetivo “âmbito estadual”, *i.e.*, da presença de seus associados em municípios fluminenses diversos, afinal, este está contido naquele; ela ostenta o *mais*, que é a legitimidade até para agitar a jurisdição constitucional perante a Corte Suprema, como já afirmou no voto condutor do julgamento da ADI 6019 (red. p/ acd. Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 06-07-2021):

Inicialmente, resalto que a ADI deve ser conhecida, visto que: (i) a Associação Brasileira de Concessionária de Rodovias – ABCR comprovou a representatividade da categoria e

caráter nacional da entidade, mediante a presença de associados em, pelo menos, nove estados da federação; e (ii) há pertinência temática entre o objeto da ação e as finalidades associativas da autora, principalmente pelo fato de que o Estado de São Paulo possui rodovias com contratos de concessão vigentes, sobre os quais pairam diversos atos administrativos passíveis de anulação pela Administração Pública de São Paulo.

Aliás, este Tribunal também já reconheceu expressamente sua legitimidade:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

Ação aforada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR. Preliminar de ilegitimidade ativa que se rejeita. Legitimação da entidade de classe para figurar no polo ativo de representação por inconstitucionalidade que exige dois requisitos: representação em âmbito estadual e pertinência temática. Aplicação do art. 162 da Carta Estadual, consoante regra de simetria do art. 103, IX, da Carta Magna. Presentes os requisitos: Associação representante formada por "empresas brasileiras concessionárias de serviço público de operação, manutenção e conservação de rodovias, pontes e túneis", que impugna lei de iniciativa da Câmara Municipal, que concedeu gratuidade em pedágios de vias públicas a pessoas com deficiência física, no âmbito do município do Rio de Janeiro. Vício formal na usurpação de competência do Executivo, em confronto com os artigos 7º, 112, § 1º, II, alínea "d" e 145, VI, da Carta estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.

(RI 0017135-35.2014.8.19.0000, red. p/ acd. Des. Jessé Torres Pereira Júnior, j. 12/01/2015, Órgão Especial).

O MÉRITO: A INCONSTITUCIONALIDADE DA INTERFERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO EM CONTRATOS DE CONCESSÃO

No mérito, a legitimada tem substancial razão.

Não só à luz dos parâmetros que elenca, mas também de outros, afinal, “o *Supremo Tribunal Federal [e este Órgão Especial no âmbito estadual], mercê da causa petendi aberta, não está adstrito aos fundamentos jurídicos elencados na petição inicial das ações de controle abstrato de constitucionalidade, levando em consideração todo o bloco de parametricidade para decidir sobre o pedido*” (ADI 4414-ED, rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 17-05-2019).

De plano, surge nítido o menoscabo à harmonia entre os poderes, dada a delimitação constitucional de atribuições de cada qual: não pode o Poder Legislativo local interferir nos contratos de concessão firmados pelos Poder Executivo, desequilibrando-os. Eis o comando constitucional precipuamente vulnerado:

CERJ

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

Invocou-se também a falta de indicação *efetiva* (concreta) de fonte de custeio a contribuir para o vício do diploma impugnado:

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.

[...]

§ 2º. Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

No que concerne especificamente à influência vinculativa *dessa norma* sobre os entes subestaduais, surgiu controvérsia nos autos, porquanto, de fato, ela não reproduz figurino obrigatório da Constituição da República, de maneira que, ao conceber regra de processo legislativo estadual, não se credenciaria, segundo o Ministério Público e a Casa Legislativa, a parametrizar o controle de constitucionalidade da lei local em voga.

O Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade do dispositivo constitucional:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Serviço público. Prestação indireta. Contratos de concessão e permissão. Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 3225, rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, DJ 26-10-2007).

No corpo do *decisum* em que se avaliava a validade da regra diante da Constituição da República, a Corte destacou a constitucionalidade da norma, em razão de sua natureza não substantiva:

Ora, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense, consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. É assente a jurisprudência da Corte no sentido de que as regras do processo legislativo federal que devem reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, coisa que s

não reconhece ao dispositivo atacado. É que este não se destina a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo; volta-se, antes, a estabelecer restrições quanto a um produto específico do processo e que são eventuais leis sobre gratuidades. É, por isso, equivocado ver qualquer relação de contrariedade entre as limitações constitucionais vinculadas ao princípio federativo e a norma sob análise, que delas não desbordou.

Assim, na forma sustentada pelo Parlamento local e pelo Ministério Público, prevaleceria, no ponto, a autonomia política municipal:

CERJ

Art. 343. Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Ocorre que, na linha da jurisprudência deste Tribunal, a tese não prospera, mesmo porque a avaliação da constitucionalidade da norma constitucional estadual à luz do regramento da Constituição da República – qual realizada pelo Supremo Tribunal Federal – não importa, necessariamente, invalidação da mesma norma na qualidade de parâmetro para o legislador local, afinal, as próprias leis orgânicas municipais devem atender aos *princípios estabelecidos na Constituição da República e na Constituição Estadual* (cf. art. 345, CERJ; art. 29, CR).

Embora haja margem para algum elegante debate quanto ao tema da subordinação dos ordenamentos municipais às Constituições estaduais, constata-se que, no caso examinado, não remanesce maior dificuldade, uma vez que o próprio ente local, reconhecendo o acerto da diretriz constitucional estadual, também positivou regra no mesmo sentido daquela prevista na Carta Fluminense; conquanto a norma da lei orgânica não constitua, em si, parâmetro de controle de constitucionalidade, sua existência revela o alinhamento municipal ao parâmetro estadual, corroborando-o, em princípio, como tal:

LOMRJ

Art. 151. Depende de lei, que indicará a correspondente fonte de custeio, a concessão de gratuidade em serviço público prestado de forma direta ou indireta.

Trata-se, enfim, de regra que, a rigor, deflui de ditames de preservação do equilíbrio econômico-financeiro especialmente de serviços públicos delegados, de sorte que, como dito, esta Corte tradicionalmente controla a constitucionalidade de leis municipais à luz da necessidade de indicação da fonte de custeio:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 3.092/2023. PATY DO ALFERES. INICIATIVA PARLAMENTAR MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TAXA, TARIFA OU QUALQUER OUTRA MODALIDADE DE CONTRAPRESTAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE DESLIGAMENTO, RELIGAÇÃO E REESTABELECIMENTO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE SANEAMENTO BÁSICO DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE PATY DO ALFERES, RJ. GESTÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTIGO 2º DA CARTA MAGNA E ARTIGO 7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - ARTIGOS 7º; 112, §1º, II, e D; E 145, VI, TODOS DA CERJ. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA REFERIDA LEI, POR VÍCIO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E DE INICIATIVA. ISENÇÃO CONCEDIDA SEM PREVISÃO DA RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO. AFRONTA AO ART. 112, § 2. DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPACTO NA POLÍTICA TARIFÁRIA E NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO FIRMADO COM A EMPRESA IGUÁ RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA. PRECEDENTES DO STF E DESTA EG. ÓRGÃO ESPECIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N° 3.092/2023, DO MUNICÍPIO DE PATY DE ALFERES, COM EFEITOS *EX TUNC*. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.

(RI 0106858-16.2024.8.19.0000, rel. Des. Milton Fernandes de Souza, j. 09/06/2025, Órgão Especial).

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 322. DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA. QUE IMPÕS AO ENTE PÚBLICO A OBRIGAÇÃO DE ADQUIRIR VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS A FACULDADES SITUADAS EM OUTROS MUNICÍPIOS. DISPONIBILIZAÇÃO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL A ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DETERMINADA POR LEI ORGÂNICA, POR ÓBVIO, DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO CIRCUNSCRITA À PRESTAÇÃO DE ENSINO FUNDAMENTAL, AÍ INCLUÍDO O TRANSPORTE, NÃO, PORÉM, O ACESSO AO ENSINO TÉCNICO OU SUPERIOR. COMPETÊNCIA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS RESERVADA AO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. TRANSGRESSÃO, MEDIANTE USURPAÇÃO, DA COMPETÊNCIA DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA NO ÂMBITO LOCAL. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE VULNEROU, IGUALMENTE, O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE SEUS ÓRGÃOS, IMPACTANDO NA DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS E NAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS EM CONTRATOS DE CONCESSÃO. NORMA QUE IMPÕE À EDILIDADE A CONCESSÃO DE SERVIÇO GRATUITO SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTS. 7º, 112, § 2º, E 145, VI, e A, e ARTS. 242, § 3º, 308, IX E 358, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCIDENTE CONHECIDO E ACOLHIDO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DO ART. 322, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MANGARATIBA, COM EFICÁCIA *EX TUNC*.

(IAI 0004441-02.2018.8.19.0030, de nossa relatoria, j.: 13/02/2023, Órgão Especial).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 6.766, DE 24 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DEFLAGRADA POR INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE "INSTITUI O PROGRAMA DE DOAÇÃO DE RAÇÃO AOS ANIMAIS EM VIRTUDE DA PANDEMIA OCACIONADA PELA COVID-19". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112, PARÁGRAFO 1º, INCISO II, "D" E 145, INCISO VI, "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, PARA A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CONFIGURAÇÃO DE VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL DECORRENTE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES, PREVISTO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEGISLAÇÃO EM EXAME QUE CRIA VERDADEIRO BENEFÍCIO DE NATUREZA ASSISTENCIAL, PREVENDO A DOAÇÃO DE RAÇÃO DE ANIMAIS PARA PROTETORES INDEPENDENTES, ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E TUTORES DE ANIMAIS QUE SEJAM RECONHECIDOS COMO INDIVÍDUOS DE BAIXA RENDA E BENEFICIADOS EM PROGRAMAS SOCIAIS, SEM INDICAÇÃO DA CORRESPONDENTE FONTE DE CUSTEIO, EM OFENSA, TAMBÉM, AO COMANDO DOS ARTIGOS 112, § 2º E 113, INCISO I, 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" E § 2º, 145, INCISO VI, ALÍNEA "A", E 113, INCISO I, 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.

(RI 0057274-82.2021.8.19.0000, rel. Des. Luiz Zveiter, j. 07/02/2022, Órgão Especial).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.256/19, DO MUNICÍPIO DE PARATY, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI GRATUIDADES NOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS DA CIDADE. EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL. A legislação em testilha, a despeito de conferir benesse à população local, legislou, de forma inconstitucional, acerca de serviço público e de gestão de bens públicos, temas de gestão administrativa, reservada a lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos moldes do preconizado nos artigo 112, §1º, inciso II, alínea 'd', 145, inciso VI, alínea "a", da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Evidenciada, ainda, a inconstitucionalidade material da legislação em vertente, na medida em que houve ingerência em matérias afetas à competência do Poder Executivo, denotando violação ao princípio da separação de poderes, previsto no artigo 7º da Constituição Estadual. Ressai inequívoco o impacto financeiro imputado à Administração Municipal com a gratuidade estabelecida no diploma legal contido. Contudo, não se especificou a fonte de custeio a ser utilizada para equalizar a perda econômica que a isenção tarifária ocasionará à municipalidade, havendo ofensa ao disposto no artigo 112, §2º, da Constituição Estadual. A "quaestio juris" dos autos não se enquadra nas hipóteses de incidência do tema 917 do Supremo Tribunal Federal, porquanto evidenciado, de forma extreme de dúvida, que o legislador municipal, através da norma impugnada, legislou sobre serviço público, extrapolando, assim, a competência prevista constitucionalmente. Precedentes do OE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

(RI 0044732-32.2021.8.19.0000, rel. Des. Suely Lopes Magalhães, j. 04/04/2022, Órgão Especial).

Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 6.364, de 29 de maio de 2018, que alterou a Lei nº 5.211/2010, ambas do Município do Rio de Janeiro. Preliminar de não conhecimento da representação por alegada ofensa à Lei Orgânica Municipal. Exposição que se apresenta perfeitamente compreensível possibilitando a verificação do dispositivo vulnerado na carta Estadual. Aplicação do princípio da abertura da causa de pedir. Rejeição. Submissão de contratos de concessão de serviço público de transporte urbano à condições de regime tarifário diverso do que foi contratualmente estabelecido. Determinação de atividades administrativas que demandam a realização de gastos de logística com material e pessoal, sem indicar a fonte de custeio para tanto. Atos de gestão privativos do chefe do Poder Executivo Municipal. Reserva da Administração Pública. Inconstitucionalidades formal decorrente de vício de iniciativa por vulneração aos arts. 70, § Único I e III, 98, IV, 112, §, 1º, "d" e 145, VI, "a", e material quanto aos arts. 7º, 70, *caput*, e § Único, I e III, 77, XXV, 112, § 2º, 113, I, 242, caput, §§ 1º e 2º e 243, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência do pedido.

(RI 0039575-83.2018.8.19.0000, rel. Des. José Carlos Varanda dos Santos, j. 19/08/2019, Órgão Especial).

Seja como for e noutra giro, evidencia-se outro parâmetro à declaração de inconstitucionalidade da lei em comento – e que se associa ao parâmetro retrocitado:

CERJ

Art. 243. Compete ao município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial como no artigo 30, V, da Constituição da República.

Esse dispositivo decorre diretamente da Constituição da República:

CRFB/1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Com efeito – e diversamente do considerado pela Câmara e pelo *Parquet* –, “a exploração privada de rodovias se enquadra na definição de concessão de serviço público, e não apenas na de concessão de uso de bem público: ‘o fato de a rodovia ser um bem público não transmuda a natureza do contrato para concessão de uso’. É dizer: “o foco de atuação do concessionário é a operação da rodovia. O que se espera dele é o desempenho de uma atividade com o objetivo de produzir um resultado útil e eficiente para os usuários. [...]” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. 4ª ed. Forum, 2021, p. 233).

Ora, se o *legislador* delibera, por iniciativa própria, isenções ao *serviço concedido*, seja em razão da realização de pleito eleitoral, seja por excesso de tempo de atendimento estipulado também pelo próprio Poder Legislativo, inclusive mediante cominação de multas, está, evidentemente, interferindo decisivamente no *equilíbrio econômico-financeiro* do *contrato de concessão*, valor caro ao direito administrativo moderno e à própria segurança jurídica do Estado brasileiro, com assento constitucional:

CRFB/1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

No âmbito federal, a lei que disciplina a outorga de concessões de serviços públicos – e que serve de *diretriz* aos demais entes federados – também faz referência à necessidade de reequilíbrio do contrato na hipótese de o Poder Concedente – *não* o Parlamento – estipular novos benefícios tarifários, inclusive mediante fonte de custeio:

Lei n.º 9.074/95

Art. 35. A estipulação de novos benefícios tarifários pelo poder concedente, fica condicionada à previsão, em lei, da origem dos recursos ou da simultânea revisão da estrutura tarifária do concessionário ou permissionário, de forma a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Parágrafo único. A concessão de qualquer benefício tarifário somente poderá ser atribuída a uma classe ou coletividade de usuários dos serviços, vedado, sob qualquer pretexto, o benefício singular.

A doutrina sublinha a importância desse regramento:

O que a lei objetivou evitar foi a concessão de isenção tarifária sem a previsão de outra fonte de custeio, seja por meio de subsídio do próprio poder concedente (o que implica a observância da previsão de recursos orçamentários), seja por meio de revisão do valor da tarifa, sob pena de desnaturar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Portanto, sem a indicação destes mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato será ilegal a norma que disciplinar qualquer espécie de isenção de tarifa.

(GARCIA, Flávio Amaral. *Concessões, Parcerias e Regulação*. Malheiros, 2019, p. 323).

O cerne da *quæstio*, que incide diretamente no presente debate constitucional, é o de que *“toda e qualquer gratuidade ou redução tarifária firmada após a assinatura (e, portanto, não considerada na proposta) produz imediato impacto no contrato”* e *“pouco importa a origem da gratuidade, se conferida posteriormente por lei ou fruto de decisão judicial”*, tudo porque *“a sede adequada para esse processo é a regulatória”*, ou seja, *“cabe à regulação, por meio de processos técnicos e apartados de injunções políticas, equilibrar os interesses de todos os agentes envolvidos na formatação da concessão de rodovia (poder concedente, concessionário e usuário), de maneira a que os efeitos de externalidades negativas (como a instituição de gratuidades de pedágios) não comprometam a adequada prestação dos serviços públicos”* (*id. ibid.*, p. 324; 326).

Esse cenário já foi bem retratado pelo Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar.

- Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, "caput", e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários.

- Caracterização, por outro lado, do "periculum in mora". Liminar deferida, para suspender, 'ex nunc', a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI 2299-MC, rel. Min. Moreira Alves, Pleno, DJ 29-08-2003).

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Isenção do pagamento de energia elétrica e água por trabalhadores desempregados.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna lei do Estado do Rio Grande do Sul que isenta trabalhadores desempregados do pagamento do consumo de energia elétrica e de água pelo período de seis meses.

2. Configurada violação aos arts. 21, XII, b; 22, IV e 30, I e V, CF, pois a lei estadual afronta o esquema de competências legislativa e administrativa previsto na Constituição.

3. Configurada a violação ao art. 175, caput e parágrafo único, I, III, V e ao art. 37, XXI, CF, tendo em vista que a lei estadual interferiu na concessão de serviços públicos federal e municipal, alterando condições da relação contratual que impacta a equação econômico-financeira em desfavor das concessionárias.

4. Medida cautelar confirmada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2299, rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, DJe 13-12-2019).

No ponto e a propósito, observe-se a correlação entre esse parâmetro de controle de constitucionalidade e aquele alusivo à indicação fonte de custeio, segundo o qual, lembre-se, “*não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio*” (art. 112, § 2º, CERJ). Tutela-se, como afirmado, notadamente a preservação do equilíbrio econômico-financeiro no serviço público delegado, objeto de contrato alheio ao Poder Legislativo, mesmo porque a alusão ao custeio por “verbas próprias do orçamento” (art. 4º) não satisfaz a necessidade de efetiva indicação da compensação pela redução das receitas.

Entretanto, ainda que a indicação das “verbas próprias do orçamento” fosse suficiente ao desiderato em voga, as referências paramétricas à *livre iniciativa* reforçam, ao lado da já comentada *separação de poderes*, a impertinência da investida legislativa ora rechaçada:

CERJ

Art. 5º. O Estado do Rio de Janeiro, integrante, com seus municípios, da República Federativa do Brasil, proclama e se compromete a assegurar em seu território os valores que fundamentam a existência e a organização do Estado Brasileiro, quais sejam: além da soberania da Nação e de seu povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político; tudo em prol do regime democrático, de uma sociedade livre, justa e solidária, isenta do arbítrio e de preconceitos de qualquer espécie.

Art. 215. Como agentes normativos e reguladores da atividade econômica, o Estado e os Municípios exercerão, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, cuja iniciativa é livre desde que não contrarie o interesse público.

Por outro lado, a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa na lei em questão também tem sido reconhecida pela jurisprudência contemporânea, se bem que se trate de tema com alguma controvérsia, dada a excepcionalidade das matérias sujeitas a reservas de iniciativa:

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;

§ 2º. Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

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;

O Supremo Tribunal Federal já foi chamado a enfrentar questionamento similar, ocasião em que, conquanto refutando a presença de vício formal, assentou, de todo modo, a inconstitucionalidade *material* da lei:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.
(ADI 2733, rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJ 03-02-2006).

No bojo do voto condutor, inclusive, consignaram-se lições muito pertinentes à presente demanda objetiva:

11. O tema da manutenção da equação econômico-financeira foi abordado pela Corte no julgamento de outra ação direta, na qual se discutiu a constitucionalidade de lei estadual que concedeu isenções de pagamento de consumo de energia elétrica e água a trabalhadores desempregados, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. O Ministro Moreira Alves, Relator, destacou então que:

Com efeito, em exame compatível com natureza da liminar requerida, Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público estadual e municipal, como ocorre ao caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder

concedente e os concessionários, sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários, infringindo, assim, não só a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, mas também introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário, alterando, dessa forma, as condições contratuais previstas na licitação exigida pelo caput do artigo 175 da Carta Magna, que, assim, é violado’.
(ADI/MC 2.299, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 29/08/2003).

12. Note-se bem que, como observei em outra ocasião, essa preservação não se impõe por razões de equidade, mas por imposição do interesse público; em razão dele é que se faz necessária a manutenção do econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração, considerada a relação aceita pelas partes no momento da contratação [= permanência da correspondência entre as prestações no tempo]. Há, no caso, alteração dessa relação, do que decorre descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários; lei avançou sobre a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, introduzindo elemento novo na relação contratual entre poder concedente e o concessionário; daí, qual reconhecido por esta Corte na ADI/MC n. 2.299, o artigo 175 da Constituição resulta violado.

13. A afronta ao princípio da harmonia entre os poderes é evidente na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos por este celebrados, introduzindo alterações unilaterais em contratos administrativos. [...].

De qualquer forma e como antecipado, atualmente aquela Corte – bem como este Órgão Especial – tem constatado *também vício formal* nas leis que desequilibram contratos de concessão:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. LEIS QUE INTERFEREM NA GESTÃO DE CONTRATOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. É de competência do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1.391.328 AgR, rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 09-02-2023).

No julgado em questão, comentou-se que “*a lei municipal, de iniciativa legislativa, que cria nova linha social de transporte hidroviário urbano de passageiros incorre em vício formal e viola o princípio da separação de poderes, ao interferir indevidamente na gestão de contrato administrativo celebrado com concessionária de serviço público, matéria que é reservada ao Executivo*”. E citou-se ainda este aresto:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.

1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do Poder Legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).

3. Agravo regimental não provido.

(ARE 929.591-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 27-10-2017).

Perceba-se que foi colacionado o art. 30, V, da Constituição da República, que é mencionado no já citado art. 243 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Na mesma linha, este órgão é pródigo em precedentes a respeito da matéria, de sorte que a inconstitucionalidade – mesmo formal – de leis disciplinadoras de pedágios, de iniciativa parlamentar, é recorrentemente declarada:

Direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 5.512/2012. Alteração da forma de cobrança de pedágio da Avenida Carlos Lacerda - Linha Amarela. Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Diploma promulgado pela Câmara Municipal. Dispositivo constitucional que preceitua ser competência privativa do Chefe do Poder Executivo a propositura de norma que se relacione a organização e o funcionamento da administração estadual. Criação de despesa sem dotação orçamentária. Violação ao princípio da separação de poderes e da livre iniciativa. Procedência do pedido.

(RI 0057731-95.2013.8.19.0000, rel. Des. Marco Antonio Ibrahim, j.: 21/07/2014, Órgão Especial).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.980/2015, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE ISENTA DE PAGAMENTO DUPLO DE PEDÁGIO, NAS VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS, OS CONDUTORES DE VEÍCULOS QUE TRANSITAREM NO INTERVALO DE DUAS HORAS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA – ALTERAÇÃO DOS TERMOS DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO GERADOR DE SEU DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO – PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

(RI 0060548-64.2015.8.19.0000, rel. Des. Adriano Celso Guimarães, j.: 31/07/2017, Órgão Especial).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4460/2004 QUE ISENTA DE PEDÁGIO AS MOTOCICLETAS E SIMILARES NAS ESTRADAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -- NORMA EIVADA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR VIOLAR NÃO SÓ O ART. 112, § 2º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, MAS, TAMBÉM, O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - REPRESENTAÇÃO QUE SE ACOLHE, REJEITANDO-SE A PRELIMINAR ARGUIDA DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. De início, de se rejeitar a questão prévia suscitada, porquanto não há qualquer vedação no ordenamento em vigor quanto ao pedido formulado na presente Representação por Inconstitucionalidade. No mérito, realmente, a Lei Estadual nº 4460/2004 ofende o disposto no artigo 112, § 2º da Constituição Estadual que assim estabelece: "Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio." In casu, a norma impugnada concede gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. Por outro lado, na hipótese, não se justifica o favorecimento, tão só, de uma categoria de usuários em detrimento das outras. Assim, a Lei Municipal teria que seguir a Lei Maior Estadual e não o fez. Não obedecido os mandamentos constitucionais suso transcritos, de se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 4460/2004. Representação por Inconstitucionalidade, pois, que se tem como procedente, acolhendo-se como razões de decidir o Parecer da douda Procuradoria Geral da Justiça, rejeitando-se a preliminar argüida de impossibilidade jurídica do pedido.

(RI 0033289-46.2005.8.19.0000, rel. Des. José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, j.: 21/08/2006, Órgão Especial).

Por fim, decerto "*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*" (tese do Tema n.º 917/RG – ARE 878.911), assim como "*é inconstitucional a omissão do poder público em ofertar, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis*" (in: ADPF 1013).

Entretanto, esses fundamentos, invocados assim pela representada como pelo Ministério Público, são inaplicáveis à espécie, uma vez que, como detidamente explicitado, a inconstitucionalidade decorre da *interferência do Poder Legislativo na relação contratual entre o poder concedente e os concessionários.*

O DISPOSITIVO

À vista do exposto, confirmando-se a concessão da medida cautelar, julga-se procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 8.518/24 do Município do Rio de Janeiro, por ofensa aos arts. 5º, 7º, 112, § 2º, 215 e 243 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.



Rio de Janeiro, *na data do julgamento.*

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

GP

