

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
N.º 0072314-70.2022.8.19.0000.**

**Representante: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS
OSTRAS.**

**Representado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO
DAS OSTRAS.**

Relator: Desembargador BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO (26077)

Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 2.727 do Município de Rio das Ostras. Alteração da norma regulamentadora do “Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros”. Projeto de lei de iniciativa do Executivo. Alteração por quatro emendas parlamentares. Alegação de violação formal ao processo legislativo, baseada em normas regimentais da Casa Legislativa e na Lei Orgânica municipal. Impossibilidade. Violação reflexa. Descabimento na via controle abstrato. Jurisprudência reiterada do STF. Falha formal por vício de iniciativa. Limitações constitucionais às emendas parlamentares: vedação ao aumento de despesa e pertinência temática em relação ao projeto originário. Emendas nºs 1 e 2 que não desnaturam a proposta do Chefe do Executivo. Emendas nºs 3 e 4 que alteram substancialmente o projeto original, bem como criam renúncia de receita sem estimativa do impacto financeiro.

Dispositivos que contrariam os artigos 7º e 113, inciso I, da Constituição Fluminense, bem como o art. 113 do ADCT. Vícios formais de iniciativa e de procedimento propriamente dito. Inconstitucionalidade dos §1º, §2º e §3º do art. 6º e (introduzidos pela emenda parlamentar aditiva nº 3) e dos §3º, §4º e §9º do art. 56, art. 57, caput, e inciso II e §1º e §4º do art. 59 (introduzidos pela emenda parlamentar aditiva nº 4) da Lei Municipal nº 2.727/2022 de Rio das Ostras. Preliminar de inadequação da via eleita acolhida. Procedência parcial da representação do prefeito.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0072314-70.2022.8.19.0000, em que é representante o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS e representada a CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS.

A C O R D A M os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, **ACOLHER A PRELIMINAR** e **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Representação por Inconstitucionalidade da Lei n.º 2.727 de 22 de julho de 2022, do Município de Rio das Ostras.

RELATÓRIO

Representação por inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Rio das Ostras, apontando a inconstitucionalidade da Lei local n.º 2.727/2022, que alterou a Lei Municipal n.º 2.076 e revogou a Lei n.º 2.302. A lei alterada (n.º 2.076) regulamenta o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros. Por sua vez, a norma revogada (n.º 2.302) também previa a alteração da norma regulamentador do Sistema de Transporte. O representante aponta inconstitucionalidade formal por vício de procedimento, bem como vício de iniciativa. Afirma que a lei impugnada alterou a regulação das permissões de transporte público municipal para lhe conceder tratamento jurídico mais favorecido. Explica que, nos autos de ação civil pública, foi reconhecida a irregularidade da relação jurídica desses particulares com o poder público. Defende que a temática da lei não poderia ter sido alterada por iniciativa do Legislativo. Argumenta que tais ementas trouxeram inovação além do que pretendia o Executivo. Sublinha que o STF condiciona a constitucionalidade de emendas parlamentares a projetos de iniciativa do Executivo à pertinência temática e à vedação ao aumento de despesa. Insiste que as *“emendas não guardam qualquer pertinência temática com a matéria do serviço público regulado. Tentou a edilidade ali pautar sua vontade em detrimento da vontade do titular da iniciativa legislativa.”* (sic – TJe 2/32). Demonstra tal situação jurídica no art. 6 da Lei impugnada que repristina norma já revogada. Destaca que o

“parágrafo terceiro do diploma vergastado contém, só ele, cinco inconstitucionalidades, para além da já trabalhada sobre ausência de pertinência temática na emenda de projeto de lei do Executivo.” (sic – TJe 2/33) e que foi concedido um perdão geral às infrações e penalidades pecuniárias e tributos. Rechaça a possibilidade de nulidade de atos normativos pelo Legislativo, em sua função típica, porque tal função está adstrita à Administração Pública e ao Judiciário. Menciona precedente do STF em favor de sua tese. Enfatiza a reserva de administração. Argumenta com a violação ao art. 150, §6º, da CF, pois ausência de lei específica para fins de desoneração. Pretende a concessão de cautelar para suspensão da norma. Pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 2.727/2022 de Rio das Ostras (TJe 2/1-41).

3. Informações da Câmara Municipal de Rio das Ostras, defendendo a constitucionalidade da norma, ao argumento de que não há vício formal procedimental ou de iniciativa (TJe 54/1-6). Manifestação da Procuradoria-Geral do Município se reportando aos termos da inicial (TJe 126).

4. Parecer do Subprocurador-Geral do Estado, suscitando preliminar de inadequação da ação direta de inconstitucionalidade por violação a normas regimentais, na medida em que a violação ocorre de forma reflexa. No mérito, reconhece a inconstitucionalidade da norma por excesso na competência legislativa quanto a emendas parlamentares, na medida em que acarretou aumento de despesa. Defende a inconstitucionalidade dos declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º; 6º, § 1º, § 2º e §

3º; 6-A, §3º e §4º; 6º-B, §9º; 7º-A, 7º-B, 7º-C, 7º-D, 7º-E, 7º-F, 7º-G, 7º-H, 7º-I, da Lei Municipal 2.424, de 22 de julho de 2022, do Município de Rio das Ostras, por violação ao art. 7º e art. 113, inciso I, da Constituição Estadual Fluminense (TJe 129/1-9).

5. Manifestação do Ministério Público pelo acolhimento da preliminar suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado de inadequação desta representação, tendo como parâmetro normas regimentais e da lei orgânica municipal. Em relação ao vício de iniciativa, não reconheceu o excesso da competência parlamentar nas emendas ao projeto de lei do Executivo, na medida em que as *“emendas parlamentares não provocaram inserção de matéria estranha ao projeto original, não acarretaram aumento de despesa nem prejudicaram a aplicação da norma pelo Poder Executivo.”* (sic TJe 140/16). Parecer pela improcedência da representação (TJe 140/1-22).

6. Os autos retornaram conclusos em 23 de fevereiro de 2023, sendo devolvidos com este relatório e pedido de inclusão na sessão virtual do Órgão Especial (TJe 165).

V O T O

7. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Rio das Ostras, apontando vício formal de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.727 de 22 de julho de 2022, que alterou a Lei Municipal nº 2.076, de 07 de

fevereiro de 2018, regulamentadora do “Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no Município de Rio das Ostras”, para disciplinar as permissões de transporte público de passageiros no Município de Rio das Ostras, assegurar tratamento jurídico diferenciado aos atuais permissionários e revogou a Lei nº 2302, de 13 de dezembro de 2019. A norma está juntada na íntegra no Anexo 1/1-13, com o seguinte teor:

“Lei municipal nº 2.727/2022

ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 2.076, DE 07 DE FEVEREIRO DE 2018, REVOGA A LEI Nº 2302, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2019 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, a seguinte:

L E I:

Art. 1º O inciso IX, do § 2º, do art. 12, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. (...);

IX- ser proprietário exclusivo ou único arrendatário mercantil ou adquirente na modalidade de alienação fiduciária em garantia do veículo registrado, ou

possuir procuração pública, limitado a um veículo, outorgada pelo proprietário do veículo, autorizando sua utilização pelo permissionário ou concessionário;” (NR)

Art. 2º O art. 15, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15. O registro e o pedido de cancelamento de permissão ou concessão, deverá ser realizado na SECTRAN, pessoalmente pelo permissionário ou concessionário, ou por terceiro que apresente procuração por instrumento público, outorgando poderes para tal, em conformidade com o Código Civil”.
(NR)

Art. 3º O § 1º, do art. 33, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 33. (...);

§1º - Os veículos só poderão se cadastrar no Sistema de Transporte Urbano com no máximo 8 (oito) anos de fabricação e poderão permanecer operando, até o limite de 12 (doze) anos de fabricação ou período superior até a realização da licitação pública do sistema

de transporte municipal, condicionado a aprovação em vistoria anual realizada pela SECTRAN. (**Redação dada conforme emenda 001/2022**)

Art. 4º Ficam revogados os Incisos I, II e III, do § 1º, do artigo 33, da Lei 2076 de 07 de fevereiro de 2018.

Art. 5º O inciso III, do § 2º, do art. 33, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 33 (...)

§ 2º (...)

III- Ar-condicionado em plenas condições de uso, sujeitando o veículo à multa e à lacração, caso este não esteja em condições de uso, até que seja constatada a regularização;”(NR)

Art. 6º Os veículos que ingressarem no STU deverão obedecer de forma imediata a regra prevista no Inciso III, do § 2º, do artigo 33, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018.

§ 1º. Ficam isentos os permissionários e concessionários, integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros - STU-RO, que já tenham veículos

cadastrados em sua permissão na SECTRAN, da obrigação de instalação de aparelho de ar condicionado nos veículos, prevista no Inciso III, do § 2º, do artigo 33, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, até que haja a licitação do transporte público coletivo. **(Numeração do parágrafo alterada conforme emenda 003/2022)**

§ 2º. As permissões mencionadas no artigo 74 desta Lei, bem como aquelas concedidas a permissionários em geral ainda que posteriormente à publicação da Lei, continuam regidas pela Lei Municipal nº 1.451/2010, naquilo que lhes for mais favorável, até que haja a adjudicação do objeto no procedimento licitatório com a celebração de contrato de delegação do serviço de transporte público, momento a partir do qual os novos permissionários, concessionários e seus veículos ficarão sujeitos às disposições desta Lei. **(Redação dada conforme emenda 003/2022)**

§ 3º. Eventuais penalidades, sanções, pecuniárias ou não, cobranças de tributos aos permissionários, motoristas e

condutores-auxiliares, antes da assinatura do contrato de permissão ou concessão decorrente de licitação, ficam automaticamente extintas, lhes sendo aplicável a Lei Municipal 1.451/2010 naquilo que lhe for mais favorável.”
(Redação dada conforme emenda 003/2022)

Art. 6º- A. O §3º e §4º, ambos do Art. 56, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passam a vigorar com as seguintes redações:

§ 3º Autuada a infração em processo administrativo perante a SECTRAN será expedida notificação ao permissionário ou ao concessionário, ao auxiliar e ao proprietário do veículo para apresentar impugnação no prazo de 30(trinta) dias úteis, por remessa postal, que comprove o recebimento e ciência da imposição da penalidade, sob pena de nulidade.
(Redação dada conforme emenda 004/2022)

§ 4º A notificação devolvida por desatualização do endereço do proprietário do veículo ou por recusa deste de recebê-la será considerada frustrada e,

será realizada a notificação por edital em Jornal Oficial do Município. **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

Art. 6º-B Inclui o §9º, ao Art. 56, da Lei nº. 2076, de 07 de fevereiro de 2018, com a seguinte redação:

§ 9º Quando não for imediata a identificação do infrator, o permissionário, concessionário ou auxiliar terá o prazo de 30 (trinta) dias úteis, contado da notificação da autuação, para apresentar e indicar o real infrator, na forma em que dispuser a SECTTRAN, e, transcorrido o prazo, se não o fizer, será considerado responsável pela infração o permissionário. **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

Art. 7º O § 3º do art. 57 da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57. (...)

§3º - Da decisão denegatória da CORIN caberá recurso ao Secretário de Transportes Públicos, Mobilidade e Acessibilidade Urbana, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da intimação da

denegação do recurso em Jornal Oficial do Município. ” (NR)

Art. 7º-A A aplicação da penalidade, após oferecimento de Impugnação prevista no artigo 57, “caput”, é de competência exclusiva da Comissão Municipal de Recursos de Infrações – CORIN, não sendo possível a sua avocação pelos Fiscais de Transportes ou pelo Secretário de Transportes Públicos, Mobilidade e Acessibilidade Urbana, sob pena de nulidade. **(Redação dada conforme emenda 002/2022)**

Art. 7º-B A atuação do Secretário de Transportes Públicos, Mobilidade e Acessibilidade Urbana restringe-se ao julgamento de recurso interposto pelo interessado contra decisão de aplicação de penalidade pela Comissão Municipal de Recursos de Infrações – CORIN, nos termos do artigo 57, § 7º, sendo-lhe vedado avocar a competência da Comissão Municipal de Recursos de Infrações – CORIN na aplicação de penalidade. **(Redação dada conforme emenda 002/2022)**

Art. 7º-C Esgotados os prazos e possibilidades de recursos serão as decisões encaminhadas à Secretaria de Fazenda para inscrição do crédito tributário para o mesmo exercício fiscal, não sendo possível o lançamento do crédito para exercício futuro. **(Redação dada conforme emenda 002/2022)**.

Art. 7º-D Todas as autuações e notificações serão oferecidas necessariamente em face dos permissionários, proprietários e motoristas auxiliares atrelados ao veículo infrator para fins de impugnação, recurso e indicação do responsável, sob pena de nulidade. **(Redação dada conforme emenda 002/2022)**

Art. 7º-E Fica revogada a letra “a”, do inciso III, do artigo 61. **(Redação dada conforme emenda 002/2022)**

Art. 7º-F O caput do art. 57, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 57. Lavrado o auto de infração e identificado o real infrator, será notificado para, querendo, apresentar

impugnação da sanção aplicada, no prazo de 30(trinta) dias úteis. **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

Art. 7º-G O inciso II, do Art. 59, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 59 – (...)

II – Os grupos de infrações classificam-se, de acordo com sua gravidade, em 04(quatro) categorias, com tipificação e os códigos especificados no anexo único e Tabelas da presente Lei:

a) infração de natureza gravíssima: G6 e G7, punida com multa no valor correspondente a 72(setenta e dois) vezes a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR-RJ). **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

b) infração de natureza grave: G4 e G5, punida com multa no valor correspondente a 48(quarenta e oito) vezes a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR-RJ). **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

c) infração de natureza média: G2 e G3, punida com multa no valor correspondente a 32 (trinta e dois) vezes a Unidade Fiscal de Referência do Estado

do Rio de Janeiro (UFIR-RJ). (**Redação dada conforme emenda 004/2022**)

d) infração de natureza leve: G1, punida com multa no valor correspondente a 18 (dezoito) vezes a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro (UFIR-RJ). (**Redação dada conforme emenda 004/2022**)

Art. 7º-H O §1º, do Art. 59, da Lei 2076, de 07 de fevereiro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 59 – (...)

§ 1º Em caso de reincidência pelo descumprimento dos deveres previstos nesta Lei o valor da multa estabelecida será acrescida de 20% (vinte por cento), 30% (trinta por cento) e 50% (cinquenta por cento), continuamente em cada reincidência de acordo com a natureza da infração.” (**Redação dada conforme emenda 004/2022**)

Art. 7º-I Inclui o §4º, ao Art. 59, da Lei nº. 2076, de 07 de fevereiro de 2018, com a seguinte redação:

§ 4º As penalidades, as medidas administrativas e as punições das infrações previstas neste artigo serão

aplicadas de acordo e em proporcionalidade com o disposto no Código de Trânsito Brasileiro-CTB. **(Redação dada conforme emenda 004/2022)**

Art. 8º Esta Lei é autoaplicável e entra em vigor na data de sua publicação, revogando expressamente a Lei Municipal nº 2302, de 13 de dezembro de 2019.

Rio das Ostras, 22 de julho de 2022.
MAURÍCIO BRAGA MESQUITA
Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Rio das Ostras”

8. De saída, verifica-se a **legitimidade** do **alcaide** para ajuizar esta representação por inconstitucionalidade, nos termos do art. 162, *caput*, da Constituição Estadual.

9. Porém, é **acolhida a preliminar** arguida pelo Subprocurador-Geral do Estado. Vejamos as razões:

10. O **representante** suscitou a inconstitucionalidade formal da norma por **(i)** vício de procedimento propriamente dito e por **(ii)** vício de iniciativa. A preliminar diz respeito ao vício de procedimento.

11. Em que pese o Prefeito fundamente a violação ao **art. 66 da Constituição Federal**, norma de repetição obrigatória na Constituição Fluminense (art. 115), todas normas suscitadas por ele para demonstrar o vício de procedimento no PL nº 049/2022 dizem respeito ao **Regimento Interno da Câmara Municipal** e à **Lei Orgânica do Município**.

12. Portanto, o vício de procedimento, caso existente, seria **reflexo**. Há muito tempo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **não admite** o controle de constitucionalidade tendo como fundamento a eventual violação ao procedimento legal de norma regimental das Casas Legislativas, sob pena de violação à **Separação de Poderes**. O entendimento foi objeto de **repercussão geral**, no **Tema 1120**, no qual foi fixada a seguinte tese jurídica:

*“Em **respeito ao princípio da separação dos poderes**, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é **defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional** em relação à interpretação do sentido e do **alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas**, por se tratar de matéria interna corporis” (grifos do relator)*

13. A ementa do recurso representativo da controvérsia **RE 1297884** (DJe 04.08.2021) é clara que no sentido de que o **controle jurisdicional somente é permitido se houver violação direta ao procedimento legislativo previsto nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal**. Vejamos:

*“Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Constitucional. Penal. Utilização de arma branca no roubo majorado (art. 157, § 2º, inciso I, do CP). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. **Declaração incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDF, com fundamento na interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal.** Suposta ofensa à interpretação e ao alcance das **normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Ausente demonstração de afronta às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Impossibilidade de controle jurisdicional, por se tratar de matéria interna corporis.** Precedentes. Recurso ao qual se dá provimento, cassando-se o acórdão recorrido na parte em que nele*

se reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei nº 13.654/2018, a fim de que o Tribunal de origem recalcule a dosimetria da pena imposta ao réu. (...)” (grifos do relator)

14. Do mesmo modo, é **descabido** o controle concentrado tendo como **parâmetro a Lei Orgânica Municipal**, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, confira-se a ementa da **ADI 5548** (DJe 24.08.2021), verbi:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 61, I, L; 63, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. OFENSA AOS ARTS. 52, X, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL.** SUSPENSÃO DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM CONTROLE CONCENTRADO PELO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – **Não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou ato normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva. (...)**”

15. Por todos esses fundamentos, é **acolhida a preliminar** suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado em relação ao **vício formal procedimental propriamente dito**.

16. Passa-se à **análise de parametricidade** quanto à alegação de **violação formal por vício de iniciativa**.

17. Neste capítulo, o representante suscita o **vício formal** com os seguintes argumentos: **(i)** emendas parlamentares sem pertinência temática em projeto de lei de iniciativa da Chefia do Poder Executivo de; **(ii)** violação ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ) e **(iii)** criação de despesa por emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 113, I, da CERJ).

18. O **Projeto de Lei** enviado pelo Poder Executivo (TJe 105) tinha por objeto: **(i)** dispor que o registro e pedido de cancelamento de permissão ou concessão deveria ser realizado na SECTRAN (art. 15, da Lei 2.076/2018); **(ii)** disciplinar que os veículos poderiam se cadastrar no Sistema de Transporte Urbano (STU) com no máximo 8 (oito) anos de fabricação, podendo operar até o limite de 12 (doze) anos (§ 1º do art. 33 da Lei 2.076/2018); **(iii)** disciplinar que o ar-condicionado dos veículos deveriam estar em plenas condições de uso (§ 2º do art. 33 da Lei 2.076/2018); **(iv)** isentar os permissionários e concessionários integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Urbano, que já estejam cadastrados na SECTRAN, de instalar aparelhos de ar condicionado nos veículos até que ocorresse nova licitação (parágrafo único do art. 6º).

19. Por sua vez, **as emendas parlamentares** consistiram nos seguintes temas:

(i) Emenda parlamentar modificativa nº 1 (TJe 69/1-6): disciplina a idade máxima de veículos em operação, garantindo a permanência de veículos com período superior a 12 (doze) anos de fabricação até a realização de licitação (§ 1º do art. 33, incluído pela Emenda parlamentar nº 01/2022).

(ii) Emenda parlamentar aditiva nº 2 (TJe 75/1-4): dispõe que infrações e penalidades de permissionários ou concessionários serão analisadas pela Comissão Municipal de Recursos de Infrações (CORIN), sendo vedada a atuação do Secretário de Transportes Públicos na avocação dessa competência (art. 7º-A, art. 7º-B, art. 7º-C, art. 7º-D e art. 7º-E, incluídos pela Emenda parlamentar nº 02/2022).

(iii) Emenda parlamentar aditiva nº 3 (TJe 79/1-10): disciplina que as permissões serão regidas pela Lei Municipal nº 1.451/2021, no que lhes for mais favorável, até que ocorra a adjudicação do objeto da licitação, com a **garantia de extinção de sanções, penalidades e tributos devidos pelos atuais permissionários** (§ 1º, § 2º e § 3º do art. 6º, incluídos pela Emenda parlamentar nº 03/2022).

(iv) Emenda parlamentar aditiva nº 4: regulamenta a **notificação sobre a atuação de infrações** cometidas pelos permissionários; disciplina a **apresentação de real infrator pelo permissionário quando**

não for possível a sua imediata identificação; amplia o prazo da impugnação de 15(quinze) dias para 30(trinta) dias úteis; e classifica a graduação de infrações conforme suas gravidades em 4(quatro) categorias (§ 3º, § 4º e § 9º do art. 56, art. 57, caput, e inciso II e § 1º e § 4º do art. 59, incluídos pela Emenda parlamentar nº 04/2022).

20. Demonstrado o cenário fático e jurídico, é importante ter-se em mente a **diferença** na compreensão da inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa parlamentar e o poder de emendar matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo.

21. Sobre o tema, são esclarecedoras as lições de **Michel Temer** (*in* Elementos de Direito Constitucional, p. 139, 5ª ed., 1989, RT), reproduzidas no julgamento da **ADI 2744-ES** (DJe), pelo Supremo Tribunal Federal, aqui citadas, *verbi*:

“O art. 63, I e II, inadmite emendas aos projetos de lei que aumentem a despesa prevista nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República e naqueles referentes à organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público. Emendas que não aumentem a despesa poderão ser oferecidas? Parece-nos que sim. Mesmo

*que se modifique, pela emenda, o objetivo desejado pelo proponente, ao dar início ao processo de formação da lei. **O que a Constituição confere, ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional. Só não pode, por emenda, aumentar a despesa no projeto.***” (grifos do relator)

22. Logo, é importante que se compreenda que a **discussão** aqui não diz respeito a vício de iniciativa de lei reservada ao Chefe do Executivo, mas **sobre os limites da emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, cuja competência é exclusiva.**

23. O poder de emendar é uma prerrogativa inerente à função legislativa, com fundamento constitucional.

24. De fato, a doutrina clássica tinha três posições sobre o poder de emenda (*ut* STF, **RDA 97/213**):

“A **primeira** entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A **segunda**, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a **terceira** é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa” (grifos do relator)

25. Porém, com a Constituição Federal de 1988, prestigiou-se o exercício da função legislativa, afastando-se muitas restrições. Ou seja, o **poder de emenda tornou-se dúctil (elástico)**, na medida em que houve redução à restrição das emendas em projetos de iniciativa privativa reservada.

26. Isso quer dizer que a emenda parlamentar **pode** ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, **ainda que se tratem de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa** (ut STF, ADI 865/MC, DJe 08.04.1994).

27. Na doutrina, confira-se em **Manoel Gonçalves Ferreira Filho** (in Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/105, Saraiva, 1992), verbi:

“A **Constituição** **vigente admite a apresentação de emendas aos projetos de iniciativa reservada, desde que não aumentem a despesa prevista.** (...). Assim,

hoje não mais cabe discussão. Desde que a emenda não aumente a despesa globalmente prevista, é ela cabível. A atual Constituição estendeu a regra à iniciativa reservada a outros órgãos que não o Presidente da República. Com isto, a Constituição permite a ingerência parlamentar na própria organização dos serviços administrativos dos tribunais federais (...).” (grifos do relator)

28. O Supremo Tribunal Federal pacificou a matéria (in **ADI 6072**, DJe 16.09.2019), verbi:

*“(...) 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui **jurisprudência pacífica e dominante** no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra **duas limitações constitucionais**, quais sejam: **(i) não acarretem em aumento de despesa** e; **(ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.**” (grifos do relator)*

28. Portanto, os **limites ao poder de emenda parlamentar** se circunscrevem **(i)** à vedação do aumento de despesa e **(ii)** à necessidade de pertinência temática com o objeto do projeto de lei.

29. Quanto à **pertinência temática**, a Jurisdição Constitucional entende que “não são aceitáveis emendas das quais resulte **desconfigurada a proposição inicial** ou que nela **insiram matéria diversa**” (ut STF, **ADI 6329 TP**, DJe 03.06.2020).

30. Com isso, busca-se evitar conflitos, ainda que de forma indireta, com a atribuição para deflagrar o procedimento de produção normativa, atingindo a própria autonomia constitucionalmente assegurada. Daí a **impropriedade** de serem introduzidos, por meio de emendas parlamentares, **conteúdos distintos** daqueles constantes da proposta original.

31. Com base no conceito estabelecido pela Corte Constitucional, vê-se que, diante das proposições do projeto de lei encaminhadas pelo Chefe do Executivo, as **emendas modificativa nº 1 e aditiva nº 2 não** introduzem conteúdo distinto, tampouco, são capazes de acarretar aumento de despesa.

32. Os temas alterados pelas mencionadas emendas - idade máxima de veículos em operação e competência para analisar infrações e penalidades de permissionários ou concessionários - **não destonam do tema central, nem ferem a**

proporcionalidade. Daí porque não há falar na inconstitucionalidade por excesso de tais emendas parlamentares.

33. Com relação às **emendas parlamentares aditivas nºs 3 e 4**, tem razão o Representante.

34. Conforme destacou o Procurador-Geral do Estado em seu parecer, tais emendas parlamentares "trataram de regime de infração contratual e fixaram um regime jurídico diferenciado e mais benéfico para os contratos de permissão em vigor, afastando a incidência da disciplina da Lei nº 2.076/2018, inclusive com previsão de anistia de tributos, sanções e penalidades administrativas, em evidente **renúncia de receita**" (sic – TJe 129/5, grifos do relator).

35. Ficou evidente, *in casu*, o **desvirtuamento completo** da proposta encaminhada pelo Chefe do Executivo, por se tratar de **conteúdo distinto**. Está caracterizada a ausência de pertinência temática, exigida na elaboração das emendas parlamentares.

36. Como se isso não bastasse, a Emenda aditiva nº 3º também viola flagrantemente o art. 113 do ADCT. Ao garantir "a **extinção de sanções, penalidades e tributos devidos pelos atuais permissionários**", a mencionada emenda caracteriza evidente **renúncia de receita**.

37. O art. 113 do ADCT estatui o seguinte:

*“Art. 113. A **proposição legislativa** que **crie** ou altere despesa obrigatória ou **renúncia de receita** deverá ser **acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) – grifos do relator*

38. A mencionada emenda parlamentar não foi instruída com a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

39. A nova redação do art. 113 do ADCT estabeleceu **requisito adicional** para a **validade formal** de leis que criem despesa ou **concedam benefícios fiscais**. Tal condição expressa medida **indispensável** para o **equilíbrio da atividade financeira** do Estado e, por isso, **dirige-se a todos os níveis federativos**.

40. A opção do Constituinte de disciplinar a temática explícita a **prudência na gestão fiscal**.

41. A garantia da **gestão fiscal responsável** se expressa segundo **quatro pilares**: ação planejada, transparência, controle e cumprimento de metas e limites fiscais. (ut STF, **ADI 6303-RR**, DJe 18.03.2022).

42. A elaboração da estimativa de impacto orçamentário permite o **controle financeiro da escolha política** de criação de despesa obrigatória ou da concessão de benefícios fiscais. Afinal, uma **opção política consciente** do legislador requer a **compreensão múltipla** sobre o tema, especialmente sobre os efeitos financeiros produzidos.

43. A lei impugnada deveria ter sido acompanhada de um instrumento que proporcionasse a análise quantificada dos seus efeitos fiscais, a fim de viabilizar a respectiva avaliação ao longo do processo legislativo. Tal pressuposto **não ocorreu**.

44. Salienta-se que, embora o art. 113 do ADCT não tenha sido suscitado como parâmetro de controle pelo representante, o rito da ação direta de inconstitucionalidade tem como especialidade a **causa de pedir aberta**.

45. “A **causa de pedir aberta das ações do controle concentrado de constitucionalidade** (ADI 1749, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, redator para acórdão Min. NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, DJ de 15/4/2005) permite que, uma vez proposta a discussão sobre a constitucionalidade de determinada norma, inclua-se nesse julgamento todos os fundamentos influentes sobre o juízo de inconstitucionalidade da norma, não estando a CORTE limitada aos fundamentos declinados pela parte” (ut STF, **ADI 5749 AgR**, DJe 26.02.2018, grifos do relator).

46. Diante desses fundamentos, no que toca às emendas parlamentares aditivas n^{os} 3 e 4, está caracterizado o **vício formal de iniciativa**, por violação ao art. 7^o e art. 113, inciso I, da Constituição Estadual, e **propriamente dito**, por violação ao art. 113 do ADCT, norma de produção obrigatória, na Constituição Estadual, cujos efeitos se irradiam no âmbito municipal.

47. As mencionadas emendas incluíram os §1^o, §2^o e §3^o do art. 6^o (emenda aditiva n^o 3) e os § 3^o, § 4^o e § 9^o do art. 56, art. 57, caput, e inciso II e § 1^o e § 4^o do art. 59 (emenda aditiva n^o 4). Portanto, **tais dispositivos são declarados inconstitucionais** com redução de texto.

48. Assim sendo, **ACOLHE-SE A PRELIMINAR** de inadequação da via eleita em relação ao vício formal por desrespeito às normas regimentais da casa legislativa e à Lei Orgânica Municipal. No mérito, **JULGA-SE PARCIALMENTE PROCEDENTE** a representação para declarar a inconstitucionalidade **(i)** da Emenda parlamentar aditiva n^o 3 e, conseqüentemente, os §1^o, §2^o e §3^o do art. 6^o e **(ii)** da Emenda parlamentar aditiva n^o 4, referente aos §3^o, §4^o e §9^o do art. 56, art. 57, caput, e inciso II e §1^o e §4^o do art. 59 da Lei Municipal n^o 2.727/2022 de Rio das Ostras, por violação art. 7^o e art. 113, inciso I, da Constituição Estadual, bem como ao art. 113 do ADCT.

Rio de Janeiro, 27 de março de 2023.

Desembargador **BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO**

R E L A T O R