



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel

Processo: 0810432-90.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 21/10/2022 10:23:28

Data julgamento: 06/11/2023

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho em face da Lei Ordinária n. 2.964 de 15 de agosto de 2022, a qual *"dispõe sobre a responsabilidade financeira das concessionárias e ou permissionárias de arcar com as custas do exame toxicológico de seus condutores.*

Em suas razões o autor alega que a norma editada viola princípios constitucionais, uma vez que possui vício de iniciativa, ao dispor sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da Administração Pública, sendo que a norma, em razão do princípio da simetria, é de observância obrigatória por Estados e Municípios.

Menciona que a lei incorreu em violação ao princípio da separação dos poderes, além de dispor sobre matéria de iniciativa reservada do Prefeito, possuindo, portanto, vício formal de iniciativa.

Afirma que o conteúdo normativo da referida lei, interfere no âmbito da relação mantida entre o Poder Executivo e concessionário da Administração Municipal, para exercer a atividade de transporte coletivo de pessoas, de modo a ingerir nas atividades exercidas do Poder Executivo, as quais somente poderão ser regidas por lei propostas pelo Prefeito.

Entende estar evidente que a norma impugnada invade a esfera de atividade do Poder Executivo Municipal, ao interferir nas regras estipuladas por este os contratos administrativos de concessão firmados com os respectivos concessionários, sobretudo ao imputar despesa não prevista previamente no contrato de concessão, prejudicando, indevidamente, o equilíbrio econômico-financeiro da relação jurídica firmada.

Requer seja julgada procedente a ação, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade formal da Lei n. 2.964/2022 do Município de Porto Velho tendo em vista a ofensa aos arts. 7º, 39, §1º, inc. II, alínea *d* da Constituição Estadual.

Informações do Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho em que defende a constitucionalidade da norma com a Constituição Estadual, não violando o princípio da separação dos poderes, pois afirma que a norma não está dentre as reservadas a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ademais, assevera que o rol reservado à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente.

Cita jurisprudência e argumenta que a quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não é parâmetro de controle de inconstitucionalidade, aduzindo que a questão deve ser pleiteada em via própria. Pugna pela improcedência do pedido.

A medida liminar foi deferida para suspender os efeitos da lei até o julgamento de mérito.

Intimado a prestar informações, o Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho reitera as informações preliminares (id 19748297).

Parecer da Procuradoria de Justiça (id 20190858), opinando pela procedência do pedido, ante a existência de inconstitucionalidade formal existente na mesma.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

A Lei n. 2.964/2022, objeto desta ação, possui o seguinte teor:

“Art. 1º As empresas concessionárias e ou permissionárias que prestam serviço de transporte público na cidade de Porto Velho, ficam responsáveis financeiramente de arcar com as custas do exame toxicológico dos condutores para o cumprimento do §2º do Art. 148-A, da Lei 9.503 de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará essa lei em 30 dias.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Segundo o autor da ação, referida norma possui inconstitucionalidade formal na medida em que invade esfera de atividade do Poder Executivo Municipal, ao dispor acerca da gestão de contratos administrativos firmados com concessionários.

Na decisão liminar, foram analisadas as alegações do autor da ação, ainda que numa análise primária, razão pela qual trago nesta decisão de mérito os seus fundamentos, vejamos:

“No que tange ao primeiro requisito, dispõe a Constituição Estado que:

Art. 39 - 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 e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

A norma impugnada impõe às concessionárias e ou permissionárias do serviço de transporte público na cidade de Porto Velho que arquem com as custas do exame toxicológico dos condutores e ainda determina ao Poder Público que regule a lei em 30 dias.

No caso, há alegação de que a norma possui vício de iniciativa, porquanto interfere nos contratos de concessão firmado entre poder público municipal e concessionária do transporte público, ensejando desequilíbrio econômico-financeiro contratual.

Em que pese não ter vindo aos autos o contrato firmado entre a municipalidade e a concessionária de transporte público, de modo a permitir a análise da existência de previsão contratual acerca de quem seria o responsável pelos custos dos exames, verifica-se que a exigência do referido exame aos motoristas adveio com a Lei Federal n. 14.071/2020, não sendo, portanto, o debate desta ação referente a norma de trânsito, matéria que não se olvide é de competência privativa da União, mas quanto ao cumprimento de lei federal pela municipalidade.

Cumprir observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, quando não ocorra invasão da esfera administrativa - esta reservada

em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limita à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabelece disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não haveria que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Nesse prisma, sem adentrar na questão sobre quem deveria ser o responsável pelo pagamento do referido exame toxicológico, se da empregadora, da municipalidade ou do próprio empregado, da simples leitura da norma, ao imputar diretamente às empresas concessionárias e/ou permissionárias a obrigação de custear os exames toxicológicos, sem que tivesse previsto tal obrigação no contrato de concessão, a norma ora impugnada interfere nos contratos de concessão entre o poder concedente e a empresa concessionária.

Isto porque tal imposição cria obrigação às concessionárias, alterando condições que impactam na equação econômico-financeira contratual, ao acrescentar despesa não prevista no contrato de concessão.

Nesse sentido, já decidiu o STF no julgamento da ADI n. 2.340, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele.

II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água.

III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/5/2013)

Portanto, há indícios de prejuízos de difícil reparação para caracterizar, por ora, a concessão da medida cautelar para suspender a eficácia dos enunciados normativos municipais, a fim de se evitar o desequilíbrio contratual. (...)"

O cerne da ação consiste em verificar se a norma criada pela Câmara Municipal de Porto Velho/RO, invadiu a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, em afronta ao art. 65, §1º, inc. IV, da Lei Orgânica de Porto Velho/RO e aos arts. 7º, *caput* e 39, §1º, inc. II, alínea "d", da Constituição do Estado de Rondônia, os quais assim dispõem:

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

Art. 39. 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 e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Sabe-se que o Prefeito, enquanto chefe do Poder Executivo exerce tarefas específicas à atividade de administrador, tendente à atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão das coisas públicas. Entre os atos de administração ordinária, pode o prefeito ter qualquer atuação voltada para a “conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 1997, p. 520).

Observa-se da simples leitura da norma, que essa interfere na gestão de contrato administrativo entre a Administração municipal e a concessionária de transporte público, ao determinar que esta arque com os custos dos exames toxicológicos dos condutores, em obediência ao que dispõe o §2º do Art. 148-A, da Lei 9.503 de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme lição de HELY LOPES MEIRELLES:

“O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato

executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê *in abstracto*, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (*in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739*)

A lei impugnada ao dispor acerca de contrato administrativo (art. 1º), usurpa a competência normativa alheia e, portanto, ofende o princípio federativo do qual se irradiam competências discriminadas aos entes da federação e que está radicado no art. 110 da Constituição do Estado, norma remissiva que incorpora à Constituição Estadual os princípios da Constituição Federal.

Esse preceito da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado "*norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal*", como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).

O Chefe do Poder Executivo é o único legitimado a iniciar, na forma da Constituição do Estado, projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da administração municipal, ordenando a prática de atos que resultem em realização de despesas sem a indicação da respectiva fonte de custeio.

Por essa linha de raciocínio, pode-se afirmar que a Lei Municipal que regula matéria de contrato administrativo, cuja competência é do Poder Executivo está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo e, portanto, está eivada de vício formal de iniciativa.

Soma-se a isso, como decidido na liminar, norma que interfere em contrato administrativo, criando obrigação às concessionárias que inicialmente não estavam convencionadas no pacto, e podem impactar na equação econômico-financeiro contratual.

Como mencionou o *parquet* em seu parecer "*o fato de que eventuais gastos com exames toxicológicos, se necessários, devem compor prévia planilha de custos do contrato administrativo. Todavia, caso não haja tal previsão, bastaria mero aditivo contratual para inclusão de custos com tais serviços. Portanto, não há necessidade de "lei autorizativa" para indicar sua forma de custeio.*"

Vejamos jurisprudência do STF acerca da invasão de competência do Poder Legislativo ao legislar sobre contratos administrativos:

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. Destaco, nesse mesmo sentido, julgados de ambas as Turmas desta Suprema Corte: 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 929591 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 27.10.2017) – *g. n.*

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.127/2015. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE AR CONDICIONADO NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PRIVATIVA. PODER EXECUTIVO. SERVIÇOS PÚBLICOS. 1. **O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram na gestão de contratos de concessão de serviços públicos.** 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (ARE 1075713 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 01.8.2018). – *g. n.*

Também colaciono aqui decisões desta Corte, a saber:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Porto Velho. Serviço de transporte de táxi individual. Inclusão de categoria de veículo. Organização da administração municipal. Inconstitucionalidade formal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente.

Padece de inconstitucionalidade formal e afronta o Princípio da Separação dos Poderes a lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão do contrato administrativo de concessão de transporte individual de passageiros em automóveis, acrescentando tipo de veículo aos autorizados pelos permissionários, tendo em vista a usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo para iniciar processo legislativo que disponha sobre a organização da administração municipal. ((ADI n. 0809411-50.2021.822.0000, Rel. Des. Alexandre Miguel, j. em 06.09.2021) – g. n.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Serviço público de transporte urbano. Ausência de iniciativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade formal por via reflexa. Inconstitucionalidade material. Ocorrência. Princípio da simetria.

Reconhece-se a inconstitucionalidade formal por via reflexa de Lei Municipal que regulamenta serviço de transporte público de passageiros, cuja iniciativa tenha sido do próprio Legislativo, porquanto, por obediência à própria Constituição Republicana - princípio da simetria constitucional - a iniciativa para deflagrar o processo legislativo de normas sobre esta matéria é do Chefe do Executivo.

Legislação que viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público municipal padece de inconstitucionalidade material. (ADI n. 0002076-57.2013.822.0000, Rel. Des. Isaías Fonseca Moraes, j. em 21.10.2013) – g. n.

Assim sendo, a matéria atinente a serviços públicos, contratos administrativos e concessões de serviços compõe decisões intrinsecamente administrativas e que estão dentro dos limites das atribuições do administrador público, de modo que viola a simetria federal a transferência dessa iniciativa de lei ao poder legislativo.

Pelo exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 2.964/2022 de 15 de agosto de 2022, com efeitos *ex tunc*, por ofensa aos arts. 7º e 39, §1º, inc. II, alínea IV, da Constituição Estadual.

É como voto.

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que disciplina acerca de serviços públicos. Contratos administrativos. Imposição de obrigação financeira à concessionária. Inconstitucionalidade material. Matéria de competência do chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente.

Compete, privativamente, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo que trate das matérias relativas a serviços públicos.

Padece de inconstitucionalidade e afronta o Princípio da Separação dos Poderes a lei ordinária, de iniciativa da Câmara Municipal, que interfere na gestão de contrato administrativo impondo obrigação à concessionária de serviço público de

arcar financeiramente com as custas do exame toxicológico dos condutores, tendo em vista que viola a simetria federal, por ser matéria reservada ao Poder Executivo, bem como o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 06 de Novembro de 2023

Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **Alexandre Miguel**

23/11/2023 21:01:39

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



231123210139670000002191

IMPRIMIR

GERAR PDF