



Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000

**Representante:** Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda  
**Representado:** Câmara Municipal de Volta Redonda  
**Relator:** Des. Antonio Saldanha Palheiro

## ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO LIMINAR. EMENDA 56/2014 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE INCLUIU OS INCISOS I E II AO ARTIGO 284 DO REFERIDO DIPLOMA. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANILHAS E OUTROS ELEMENTOS, PELO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO, PARA FIXAÇÃO DE TARIFA DE SERVIÇO PÚBLICO, CONDICIONANDO A MAJORAÇÃO DOS VALORES À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º E 112, § 1º, II, “d”, ARTIGO 345, CAPUT E INCISO VIII DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. CONCESSÃO PARCIAL DA LIMINAR, COM EFEITOS RETROATIVOS (*EX TUNC*), PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO INCISO II, QUE CONDICIONA A MAJORAÇÃO DE TARIFAS À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000, em que é representante **Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda** e é representada a **Câmara Municipal de Volta Redonda**.

**ACORDAM** os Desembargadores que **compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, por **unanimidade** de votos, em conceder parcialmente a medida liminar, com efeitos retroativos (*ex tunc*), para suspender a eficácia do inciso II, do artigo 284, da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda. No que se refere ao inciso I, do artigo 284, não houve quórum para a concessão da liminar.

## VOTO

Trata-se de representação de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de Volta Redonda, tendo como objeto a Emenda nº 056/2014, que acrescentou os incisos I e II, ao artigo 284, na Lei



## Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000

Orgânica Municipal de Volta Redonda, por iniciativa de Vereador, instituindo prazo de envio pelo Executivo à Câmara Municipal de planilhas e outros elementos necessários para o conhecimento dos critérios de fixação do valor das tarifas dos serviços públicos, além de estabelecer a exigência de prévia autorização legislativa para o aumento de seus valores.

Em sua exordial (indexador 02), o Prefeito alega violação ao Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como ao previsto no artigo 112, § 1º, II, “d”, da mesma Carta, por indevida interferência do Poder Legislativo em matéria de competência do Poder Executivo, no intuito não apenas de garantir a publicidade dos critérios de cálculos de tarifas, mas protagonizar o processo de fixação de seus valores. Aduz precedente do Órgão Especial do TJ/RJ, para dar ênfase ao argumento de que, ao Poder Legislativo, cabe a edição de normas gerais que tratem da exploração e concessão dos serviços públicos. Requer a suspensão liminar da norma, com concessão de efeitos *ex tunc*, por entender estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, decorrente da violação dos referidos artigos da Constituição Estadual, e do *periculum in mora*, oriundo das barreiras para a implementação de eventual reajuste nas tarifas dos serviços públicos, influenciando no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

A Câmara Municipal de Volta Redonda prestou suas informações (indexador 21), suscitando a preliminar de inépcia, sob o argumento de que a inicial deixou de apresentar os fundamentos jurídicos do pedido de impugnação da norma. No mérito, sustentou a constitucionalidade da emenda, pois o artigo 112, § 1º, II, “d”, da Constituição Estadual, merece interpretação restritiva, não devendo ser entendido como norma de organização da Administração Pública. Argumenta que a Emenda à Lei Orgânica não intenciona restringir a atuação da administração municipal na elaboração dos reajustes das tarifas dos serviços públicos, mas sim fortalecer o sistema de freios e contrapesos. Pugna pelo indeferimento da liminar por ausência de seus requisitos.

A Procuradoria Geral do Município de Volta Redonda, em manifestação (indexador 33), ratificou os termos da petição inicial, pleiteando a concessão da medida liminar.

A Procuradoria Geral do Estado, em manifestação (indexador 38), aduziu que a fixação de tarifa de serviços públicos concedidos é típico ato de gestão, que não importa a alienação de bens e, portanto, não demanda prévia autorização legislativa e que submeter a administração cotidiana dos serviços públicos da municipalidade à prévia apreciação do Poder Legislativo importaria evidente afronta ao artigo 7º, da Constituição do Estado, devendo a fiscalização do Legislativo ocorrer *a posteriori*. Por tais razões, opina pela declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, tendo em vista manifesta inconstitucionalidade formal e material.



## Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000

Manifestação do Ministério Público (indexador 44), no sentido de afastar a arguição de inépcia efetuada pelo órgão legislativo, já que a peça vestibular observou todos os requisitos do artigo 282 do Código de Processo Civil, naquilo que é aplicável às ações de Representação de Inconstitucionalidade. No mérito, reportou-se ao julgamento da Representação de Inconstitucionalidade número 08/92, por este Órgão Especial, que concluiu vulnerar o Princípio da Separação dos Poderes qualquer norma jurídica que subordine a condução, pelo Poder Executivo, da política tarifária dos serviços públicos. Entende que essa política orienta-se por critérios essencialmente técnicos, não podendo estar dependente de autorização legislativa prévia. Oficia no sentido de que se declare a inconstitucionalidade da Emenda 056/2014.

Processo redistribuído em virtude da aposentadoria do Excelentíssimo Desembargador Relator Dr. Roberto de Abreu e Silva (indexador 62).

É, em síntese, o relatório.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, tendo como objeto a Emenda nº 056/2014, que acrescentou os incisos I e II, ao artigo 284, na Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, por iniciativa de Vereador, instituindo prazo de envio pelo Executivo à Câmara Municipal de planilhas e outros elementos necessários para o conhecimento dos critérios de fixação do valor das tarifas dos serviços públicos, além de estabelecer a exigência de prévia autorização legislativa para o aumento de seus valores.

Afasto a arguição de inépcia da peça vestibular, pois estão presentes na peça vestibular os fundamentos jurídicos do pedido de impugnação da norma, qual seja, a não observância da regra de iniciativa para deflagração do processo legislativo referente à fixação e majoração de tarifas dos serviços públicos delegados pelo município.

O referido dispositivo legal estabelece, *in verbis*:

"Artigo 284 - .....

I - Até 15 (quinze) dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, o Executivo enviará à Câmara Municipal as planilhas e outros elementos que servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados.

II - O aumento da passagem depende de autorização prévia da Câmara Municipal".

Constata-se que a lei adveio de projeto de iniciativa parlamentar, que se revela, em análise perfunctória, formalmente inconstitucional.



## Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000

A fixação de tarifas de serviços públicos concedidos é típico ato de gestão, não demandando autorização legislativa. Entendimento no sentido contrário importaria afronta ao princípio da separação de poderes, estabelecido no artigo 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na medida em que submete a administração cotidiana dos serviços públicos municipais, que é de atribuição específica do Poder Executivo, à prévia apreciação do Poder Legislativo.

A fiscalização efetuada pelo Poder Legislativo deve ocorrer *a posteriori*, para atender ao sistema de freios e contrapesos próprio da separação de poderes, conforme insculpido no artigo 124 da Constituição do Estado.

Como bem destacado pela Procuradoria Geral do Estado em sua manifestação, a intenção do legislador municipal é a de estabelecer um controle parlamentar apriorístico sobre política tarifária, que se tem por defeso pela Constituição do Estado.

Assim, já decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.619/2009, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INDEVIDA SUBMISSÃO DO EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES DAS AGÊNCIAS REGULADORAS A PROCEDIMENTO IMPOSTO PELO PODER LEGISLATIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 7º, 112, §1º, II, „d”, 122, 123, VI DA CE/RJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. VOTO VENCIDO.” (0001961-25.2010.8.19.0000 – Representação de Inconstitucionalidade; DES. Antônio Eduardo F. Duarte - Julgamento: 06/04/2015 – Órgão Especial).

Assim, no caso, o *fumus boni iuris* decorre da verificação de interferência do Poder Legislativo na competência administrativa do Poder Executivo, o que em análise inicial, revela violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 7º da Constituição Estadual.

O *periculum in mora* se mostra presente, ante a possibilidade de prejuízo grave ou de difícil reparação, pela eventual suspensão de reajuste de tarifa autorizada em cumprimento ao contrato administrativo de delegação de serviço público. Tal medida poderá motivar a ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviço público, bem como responsabilidade do Poder Concedente por eventuais prejuízos causados.



**Representação de Inconstitucionalidade nº 0041124-70.2014.8.19.0000**

Quanto ao pedido de concessão de efeitos *ex-tunc* à decisão, observa-se que, segundo noticiado pela imprensa<sup>1</sup>, já houve reajuste do valor das tarifas do serviço de transporte por ônibus municipal, no mês de maio de 2015, através do Decreto Municipal nº 13.547/15, sendo necessário que se conceda efeitos retroativos diante dos efeitos práticos da decisão cautelar. Inclusive, já foi impetrado pela Câmara de Vereadores de Volta Redonda o Mandado de Segurança número 0027044-67.2015.8.19.0000, com pedido de liminar indeferido, posteriormente suspenso por decisão da Colenda Décima Sétima Câmara Cível até o julgamento da presente Representação. Assim decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA MUNICIPAL. ATO DO PREFEITO DE VOLTA REDONDA. AUMENTO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL. DECRETO MUNICIPAL 13.547/15. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PENDENTE DE JULGAMENTO. ELOM Nº 056/84 QUE ACRESCENTOU OS INCISOS I E II DO ART. 284 À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PREJUDICIALIDADE EXTERNA. SUSPENSÃO DO FEITO. ART. 265, IV, A, §5º DO CPC. (0027044-67.2015.8.19.0000 – Mandado de Segurança; DES. Elton M. C. Leme - Julgamento: 25/11/2015 – DÉCIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL).

Diante de tais fundamentos, votei no sentido de se conceder a medida cautelar, com efeitos retroativos (*ex tunc*), para suspender a eficácia da Emenda 56/2014, que acrescentou os inciso I e II, no artigo 284, da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda, nos termos do artigo 105, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, em sessão de julgamento, por unanimidade, concedeu-se parcialmente a liminar para suspender a eficácia, com efeitos *ex tunc*, do inciso II, do artigo 284, da Lei Orgânica do Município de Volta Redonda. No que se refere ao inciso I, do artigo 284, não houve quórum para concessão da liminar.

Rio de Janeiro, de fevereiro de 2016.

Desembargador **ANTONIO SALDANHA PALHEIRO**  
Relator

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://avozdacidade.com/site/noticias/politica/43714/>> Acesso em: 09 de dezembro de 2015.