

Direta de Inconstitucionalidade nº 0075976-42.2022.8.19.0000

Relator: Des. Mauro Dickstein

Representante: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO

Representado: CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO

Legislação: Decreto Legislativo nº 037, de 31/03/2022.

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. CAUTELAR. REQUISITOS. DECRETO LEGISLATIVO Nº 037, DE 31/03/2022, QUE “SUSTA OS EFEITOS DO DECRETO EXECUTIVO Nº 6.713, DE 03 DE MARÇO DE 2021”. ATO NORMATIVO REGULAMENTAR DA LEI MUNICIPAL Nº 1.497/1999, E SUAS ALTERAÇÕES, QUE VERSA SOBRE A COBRANÇA DE TARIFA DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NA ÁREA DE CAMPOS NOVOS. ESPÉCIE NORMATIVA DE OBJETO RESTRITO, PROMULGADO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (ART. 99, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DESSA COMPETÊNCIA QUE APRESENTAM CONTEÚDO NORMATIVO ABSTRATO. SUJEIÇÃO AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE A FIM DE PRESERVAR A INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. POSSÍVEL VÍCIO DE INICIATIVA POR TRATAR-SE DE MATÉRIA RELACIONADA A GESTÃO DE BENS PÚBLICOS DE USO ESPECIAL, ATRAVÉS DA IMPLANTAÇÃO E GERENCIAMENTO DE SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO NA VIA PÚBLICA PARA A UTILIZAÇÃO DE VAGAS MEDIANTE O PAGAMENTO DE DETERMINADO VALOR, NA FORMA DO ART. 24, X, DA LEI Nº 9.503/97. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSENTE QUALQUER JUSTIFICATIVA NO ATO NORMATIVO QUE INDICASSE A EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR DO PREFEITO. APARENTE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 7.º DA CERJ) E DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (ART. 112, § 1.º, II, “D”, C/C ART. 145, VI, “A”, DA CERJ). EVIDENTE RISCO DE DANO PELA MANUTENÇÃO DE DISPOSITIVO APARENTEMENTE INCOMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DO PROVIMENTO DE URGÊNCIA. CAUTELAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0075976-42.2022.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO e Representado CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em Sessão de Julgamento realizada em 12 de junho de 2023, por unanimidade, conceder a liminar para suspender a eficácia do Decreto Legislativo nº 037, de 31/03/2022, publicado aos 05/04/2022, até decisão final, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO, pretendendo a respectiva declaração, em face do Decreto Legislativo municipal nº 037, de 31/03/2022, publicado em 05/04/2022, que “*susta os efeitos do Decreto Executivo nº 6.713, de 03 de dezembro de 2021*”, por vício formal e material.

Sustenta o representante, em síntese, que o ato normativo impugnado, editado consoante competência prevista no art. 49, V, da Constituição Federal, reproduzido por simetria no art. 99, VII, da Constituição Estadual/RJ e no art. 49, II, da Lei Orgânica do Município de Cabo Frio, violou os Princípios da Separação de Poderes e da Reserva de Competência da Administração Pública municipal.

Acrescenta que o Decreto Executivo sustado visou tão somente regulamentar a Lei Municipal nº 1.497/1999, ao dispor sobre a cobrança de tarifa de estacionamento rotativo pago na circunscrição - área de Campos Novos-, sem inovar o ordenamento jurídico, contemplando o disposto no art. 24, X, da Lei nº 9.503, de 23/09/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), art. 103, do Código Civil e art. 30, I e II, da Constituição Federal.

Salienta que a implantação do estacionamento rotativo pago nos moldes apresentados no referido Decreto, cujos efeitos foram sustados, democratizou o acesso às vagas no âmbito do território municipal.

Assevera que não havendo causa suficiente para a referida sustação, o ato impugnado caracteriza indevida interferência da Câmara Legislativa na prerrogativa assegurada ao Chefe do Poder Executivo para expedir decretos para o fiel cumprimento de leis (art. 84, IV, da CR, e art. 145, IV, da CERJ), limitando o Prefeito em seus atos típicos de gestão administrativa, vulnerando o disposto nos arts. 6º e 7º, da Constituição Estadual (Princípio da Separação de Poderes e Democrático).

Requer a concessão de medida liminar para que seja suspensa a eficácia da norma impugnada, com efeitos *ex tunc*, ao argumento de ser a inconstitucionalidade flagrante.

Com a inicial vieram os documentos do index 000001/000097, do anexo 1.

Determinada a notificação do Exmo. Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Cabo Frio para prestar informações sobre o pedido cautelar, na forma do art. 105, do RITJRJ (index 000016).

Não foram prestadas informações pelo representado, apesar de regularmente notificado (index 00021/000023)

Parecer da d. Procuradoria de Justiça (index 000025), no sentido da concessão da medida cautelar.

É o relatório.

VOTO

Pretende o representante a concessão de liminar para a suspensão do Decreto Legislativo nº 037, de 31/03/2022, publicado em 05/04/2022, que “*susta os efeitos do Decreto Executivo nº 6.713, de 03 de dezembro de 2021*”, por vício formal e material.

Estes os exatos termos do ato normativo impugnado:

“Decreto Legislativo nº 037, de 31/03/2022. SUTA OS EFEITSO DO DECRETO EXECUTIVO nº 6.713, de 03 de dezembro de 2021.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABO FRIO.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA APROVOU E EU PROMULGO O SEGUINTE DECRETO LEGISLATIVO.

Art. 1º - Ficam sustados, com base no artigo 24, XIII, da Lei Orgânica Municipal, os efeitos do Decreto nº 6.713, de 03 de dezembro de 2021, que “Autoriza a cobrança de tarifa do Estacionamento Rotativo Pago na área de Campos Novos, na forma que menciona.”

Art. 2º - Todos os atos praticados com base no Decreto nº 6.713, de 03 de dezembro de 2021 são nulos de pleno direito.

Art. 3º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.”

Por sua vez, o Decreto Executivo sustado pelo ato legislativo vergastado, possui o seguinte teor (index 000015, do anexo 1):

“DECRETO Nº 6.713, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2021. Publicado em 03/12/2021.

AUTORIZA A COBRANÇA DE TARFIA DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NA ÁREA DA FAZENDA CAMPOS NOVOS, NA FORMA QUE MENCIONA.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 62 da Lei Orgânica Municipal,

CONSIDERANDO a competência atribuída ao Município pelo art. 24, inciso X, da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, para, através do seu Órgão Executivo de Trânsito, implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias e logradouros públicos;

CONSIDERANDO o disposto na Lei nº 1.497, de 21 de dezembro de 1999, que institui o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago nas vias e logradouros públicos;

CONSIDERANDO o art. 5º, do Decreto nº 6.145, de 20 de dezembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 1.497, de 21 de dezembro de 1999, para dispor sobre a organização e operacionalização do Sistema de Estacionamento Rotativo Pago nas vias e logradouros públicos do Município de Cabo Frio,

DECRETA:

Art. 1º Fica autorizada a cobrança de tarifa do Estacionamento Rotativo Pago, durante a realização de eventos culturais, artísticos, esportivos ou recreativos, organizados pela Municipalidade ou por particulares, na área da Fazenda Campos Novos.

Parágrafo único. A tarifa para o estacionamento rotativo, prevista no *caput*, terá o valor único de R\$5,00 (cinco reais).

Art. 2º A cobrança da tarifa do Estacionamento Rotativo Pago obedecerá aos termos do Decreto nº 6.145, de 20 de dezembro de 2019 e suas alterações.

Art. 3º As normas complementares às disposições deste Decreto serão expedidas através de ato administrativo próprio, pelo Secretário Municipal de Mobilidade Urbana, podendo o mesmo dispensar a cobrança da tarifa do Estacionamento Rotativo Pago, na área da Fazenda Campos Novos, consideradas as características do evento.

Art. 4º Os valores arrecadados com a cobrança da tarifa autorizada por este Decreto terão a seguinte destinação:

I – 50% (cinquenta por cento) será revertido para o Fundo Municipal de Transportes;

II – 50% (cinquenta por cento) será revertido para a conta do Tesouro Municipal.

Parágrafo único. A prestação de contas dos valores arrecadados ficará sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

A norma da Constituição Estadual que serve de parâmetro ao controle e reproduz, por simetria, a disposição constante da Constituição Federal (arts. 49, V¹), estabelece:

“Art. 99. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

(...)

VII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Registre-se que o decreto legislativo é uma espécie normativa de objeto restrito, sujeitando-se ao controle concentrado quando se revestir de generalidade e abstração, como no caso em que promulgado no exercício do controle parlamentar da atividade regulamentar do Poder Executivo, cumprindo ao órgão jurisdicional o exame dos pressupostos legitimadores dessa competência, a fim de preservar a integridade do princípio da separação de poderes.

No caso, o Decreto legislativo ora impugnado ao anular o Decreto executivo municipal que regulamentava a cobrança de tarifa de estacionamento em determinada área municipal, sustentando a sua aplicação, possui densidade normativa suficiente a ensejar o cabimento do controle abstrato de constitucionalidade, na medida em que somente autorizada a promulgação de decreto pela Câmara de Vereadores nos casos de atos normativos que exorbitem a competência executiva ou ofendam o processo legislativo.

Sobre o tema a orientação da C. Suprema Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - **DECRETO LEGISLATIVO - CONTEUDO NORMATIVO - SUSPENSÃO**

¹ “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”.

DA EFICACIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO - CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) - POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - AÇÃO DIRETA CONHECIDA. REDE ESTADUAL DE ENSINO - CALENDARIO ESCOLAR ROTATIVO - PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL - ALEGADA INOBSERVANCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE TEM OBJETO PRÓPRIO. INCIDE EXCLUSIVAMENTE SOBRE ATOS ESTATAIS PROVIDOS DE DENSIDADE NORMATIVA. A NOÇÃO DE ATO NORMATIVO, PARA EFEITO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE EM TESE, REQUER, ALÉM DE SUA AUTONOMIA JURÍDICA, A CONSTATAÇÃO DO SEU COEFICIENTE DE GENERALIDADE ABSTRATA, BEM ASSIM DE SUA IMPESSOALIDADE. - O DECRETO LEGISLATIVO, EDITADO COM FUNDAMENTO NO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO SE DESVESTE DOS ATRIBUTOS TIFICADORES DA NORMATIVIDADE PELO FATO DE LIMITAR-SE, MATERIALMENTE, A SUSPENSÃO DE EFICACIA DE ATO ORIUNDO DO PODER EXECUTIVO. TAMBÉM REALIZA FUNÇÃO NORMATIVA O ATO ESTATAL QUE EXCLUI, EXTINGUE OU SUSPENDE A VALIDADE OU A EFICACIA DE UMA OUTRA NORMA JURÍDICA. A EFICACIA DERROGATÓRIA OU INIBITORIA DAS CONSEQUENCIAS JURIDICAS DOS ATOS ESTATAIS CONSTITUI UM DOS MOMENTOS CONCRETIZADORES DO PROCESSO NORMATIVO. A SUPRESSAO DA EFICACIA DE UMA REGRA DE DIREITO POSSUI FORÇA NORMATIVA EQUIPARAVEL A DOS PRECEITOS JURIDICOS QUE INOVAM, DE FORMA POSITIVA, O ORDENAMENTO ESTATAL, EIS QUE A DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE UM PRECEITO JURÍDICO INCORPORA, AINDA QUE EM SENTIDO INVERSO, A CARGA DE NORMATIVIDADE INERENTE AO ATO QUE LHE CONSTITUI O OBJETO. O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSPENDE A EFICACIA DE ATO DO PODER EXECUTIVO IMPÕE A ANÁLISE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DOS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DO EXERCÍCIO DESSA EXCEPCIONAL COMPETÊNCIA DEFERIDA A INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR. CABE A CORTE SUPREMA, EM CONSEQUENCIA, VERIFICAR SE OS ATOS NORMATIVOS EMANADOS DO EXECUTIVO AJUSTAM-SE, OU NÃO, AOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR OU AOS DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA. A FISCALIZAÇÃO ESTRITA DESSOS PRESSUPOSTOS JUSTIFICA-SE COMO IMPOSIÇÃO DECORRENTE DA NECESSIDADE DE PRESERVAR, "HIC ET NUN", A INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A PREVISÃO DO CALENDARIO ROTATIVO ESCOLAR NA LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL PARECE LEGITIMAR O EXERCÍCIO, PELO CHEFE DO EXECUTIVO, DO SEU PODER REGULAMENTAR, TORNANDO POSSIVEL, DESSE MODO, A IMPLANTAÇÃO DESSA PROPOSTA PEDAGOGICA MEDIANTE DECRETO. POSIÇÃO DISSIDENTE DO RELATOR, CUJO ENTENDIMENTO PESSOAL FICA RESSALVADO.

(ADI 748 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1992, DJ 06-11-1992 PP-20105 EMENT VOL-01683-01 PP-00041 RTJ VOL-00143-02 PP-00510) (Grifou-se)

Na hipótese, a liminar há de ser deferida, como se procede.

Isso porque, a gestão de bens públicos de uso especial através da implantação e gerenciamento de sistema de estacionamento rotativo na via pública, para a utilização de vagas mediante o pagamento de determinado valor, na forma do art. 24, X, da Lei nº 9.503/97, é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete organizar o uso do espaço urbano pelos proprietários de veículos.

No mesmo sentido os seguintes julgados:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre a reserva e demarcação de vagas nos estacionamentos públicos na orla da Cidade para idosos, deficientes e motocicletas, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 145, III e VI, a, da Constituição estadual. 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 1216600 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/09/2019)

Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.728/2020 do Município de Volta Redonda. Lei de iniciativa parlamentar que exclui o bairro Santo Agostinho do sistema de estacionamento rotativo nas vias públicas municipais, organizado pela Lei Municipal nº 5.443/2018. Vício de inconstitucionalidade formal. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, ordenando a prática de atos que resultem em realização de despesas sem a indicação da respectiva fonte de custeio - o que abrange a redução de receita sem correspondente diminuição de encargos. Inaplicabilidade do Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal na hipótese, porque a norma interfere em contrato de concessão firmado pela Administração com particulares e extrapola a competência do Poder Legislativo, estabelecida no artigo 98, VI da Constituição Estadual. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial em casos análogos, nos quais houve reconhecimento da inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes e vício de iniciativa. Acolhimento dos pareceres da Procuradoria de Justiça e da Procuradoria Geral do Estado. Procedência da representação.

(0067900-97.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). MARCO ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 18/10/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Dessa forma, do exame dos dispositivos que servem de fundamento jurídico ao ato normativo impugnado, percebe-se que há, aparentemente, plausibilidade de que o Decreto Legislativo nº 037, de 31/03/2022, possa incorrer em vício por inconstitucionalidade formal e material, considerando que a matéria não é de competência exclusiva do Poder Legislativo, tampouco apresentada a justificativa de sua promulgação para que se vislumbrasse, de plano, a exorbitância do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, violando, aparentemente, o princípio da Separação de Poderes (art. 7.º da CERJ) e a competência privativa de organização e funcionamento da administração municipal (art. 112, § 1.º, II, “d”, c/c art. 145, VI, da CERJ).

Por outro lado, evidente se afigura o risco de dano pela manutenção normativa de dispositivo aparentemente promulgado por quem não possuiria competência para sua edição.

À vista do exposto, presentes os requisitos para o deferimento do provimento de urgência, DEFERE-SE A CAUTELAR requerida para o fim de determinar a suspensão provisória da eficácia do Decreto Legislativo municipal nº 037, de 31/03/2022, até decisão final na presente Representação por Inconstitucionalidade.

Comunique-se, com urgência.

Notifique-se o representado para que preste as informações, no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do disposto no artigo 106, II do Regimento Interno deste Tribunal.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
ÓRGÃO ESPECIAL



A seguir, intime-se as d. Procuradorias-Gerais do Município e do Estado (arts. 104, § 2º, e 106, VII, do RITJRJ; art. 162, §3º, da CE/RJ).

Após, dê-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça (art. 106, VIII, do RITJRJ).

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2023.

MAURO DICKSTEIN
Desembargador Relator

MO

