



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061325-15.2016.8.19.0000

Representante: Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representado: Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

Relator: Des. Jessé Torres

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.

Alegação de vícios de inconstitucionalidade, formal e material, de Lei Municipal que regulamenta limite de velocidade para as bicicletas em ciclovias, ciclofaixas e vias públicas transformadas em áreas de lazer. Violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 7º da Constituição Estadual. Atribuição de função pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo. Normatização de matéria relativa aos atos de administração, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme art. 145, VI, §1º, “a”, da Carta Estadual. Lei que trata de matéria afeta ao trânsito, de competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, da CRFB/88). Configurado vício formal por usurpação de função legislativa de iniciativa privativa do chefe do executivo. Violação à independência e harmonia dos poderes. Caracterizada inconstitucionalidade por vício material, em razão da invasão de competência legislativa atribuída à União. Desrespeito à autonomia dos entes federativos. Procedência da Representação, com efeitos *ex tunc*. Tema 917 (“*Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias*”): inaplicável ao caso em testilha. **Juízo de retratação não exercido, mantido o julgado original.**

Revista, relatada e discutida a **Representação por Inconstitucionalidade nº 0061325-15.2016.8.19.0000**, cujo julgado retornou da 3ª Vice-Presidência, em que figuram, como representante, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro, e, como Representado, o Presidente da Mesa Diretora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro **ACORDAM**, por maioria, **não exercer o juízo de retratação e manter o julgado**, nos termos do voto do relator.



Trata-se de representação de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei municipal nº 5.629, de 07 de outubro de 2013, que “estabelece limite de velocidade nas ciclovias e ciclofaixas e vias públicas nos horários que menciona”. Postulou o Chefe do Poder Executivo Municipal fosse reconhecida a inconstitucionalidade da mencionada lei em face da Constituição Estadual, que prevê, dentre as matérias de competência privativa do Poder Executivo, aquelas relativas à organização e ao funcionamento da administração pública municipal (art. 145, VI). Ademais, dita lei afronta o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 7º da Constituição do Estado, na medida em que institui obrigações para o Executivo, além de usurpar competência legislativa privativa da União para matéria afeta a trânsito.

O acórdão julgou procedente a representação, para, reconhecidos vícios de inconstitucionalidade formal e material, com sua ordinária eficácia *ex tunc*, declarar inconstitucional a Lei municipal nº 5.629, de 07 de outubro de 2013 (pasta 50).

Irresignada, a representada interpôs, então, recurso extraordinário (pasta 91).

O recurso retornou da 3ª Vice-Presidência desta Corte, com fundamento na regra do art. 1.030, II, do vigente código de ritos, cujo alicerce fático repousa no julgamento do Tema nº 917, pelo STF (pasta 113). Tal Vice-Presidência suscita o confronto, por este Órgão, do quanto decidiu o acórdão de pastas 43 e 50, com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, com vistas à retratação ou a manutenção do julgado, tal como previsto no art. 1.030, II, do CPC/15.

Abriu-se vista às partes (pasta 143).

A Procuradoria de Justiça manifestou-se pela confirmação do julgado (pasta 149).

É o **relatório**.

Em representação de inconstitucionalidade, o Prefeito do Município do Rio de Janeiro pretende o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.629, de 07 de outubro de 2013, que, por iniciativa do Legislativo, “*estabelece limite de velocidade nas ciclovias e ciclofaixas e vias públicas nos horários que menciona*”.

O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“*Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias*”), firmou orientação de que, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder



Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, *verbis*:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido”.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL).

O caso dos autos, todavia, não se enquadra na hipótese do julgamento supra sintetizado. Isto porque a matéria afeta ao trânsito está dentre aquelas de competência legislativa privativa da União Federal, exercida por meio do Código de Trânsito Brasileiro (CRFB/88, no art. 22, XI).

O princípio da divisão de poderes é cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988 (art. 2º), que reparte as funções estatais em legislativa, executiva e judiciária, a par de reconhecer a independência e a harmonia entre os poderes.

Para assegurar os limites de atuação de cada um dos poderes constituídos, no exercício das suas atribuições e na organização dos seus respectivos serviços, lhes foi conferido o atributo da harmônica independência, de modo a que se sujeitem apenas às disposições constitucionais e legais, sem necessitarem de recíprocas autorizações.

Nos termos dos artigos 112, §1º, II, “a”, e 145, VI, “a”, da Carta Constitucional estadual apresenta-se como atribuição do chefe do poder Executivo:

“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 e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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



I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Somente à Constituição cabe distribuir entre os poderes estatais funções típicas ou atípicas, os quais devem respeitar-se mutuamente, vedada a usurpação de função de um poder pelo outro, sob pena de afronta à cláusula pétrea da separação dos poderes, positivada no art. 2º do CRFB/88, com reprodução obrigatória no art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Tal é o entendimento adotado pelos tribunais pátrios acerca do tema, vg:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11030/2012, DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA. LEI QUE "DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR MOTOCICLETAS, DENOMINADO "MOTO-TAXI", NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA". ALEGAÇÕES DE INCOMPATIBILIDADE VERTICAL COM OS ARTS. 7º, CAPUT E 17, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, PORQUE NÃO FOI RESPEITADA A INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL E PORQUE SE TRATA DE MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NÃO ACOLHIMENTO. RECONHECIMENTO DO VÍCIO FORMAL POR USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL, DE ESTREITA LIGAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO HARMÔNICA DOS PODERES. ARTS. 7º E 66, IV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA, DO DIPLOMA LEGAL IMPUGNADO. - De acordo com o disposto no artigo 66, IV da Constituição do Estado do Paraná, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que dispunham sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública". - O Poder Legislativo de Ponta



Grossa, ao regulamentar o Serviço de Transporte de 3 Passageiros por motocicletas, denominado moto- taxi através da Lei nº 11030/2012, acabou criando obrigações capazes de repercutir na estrutura e nas funções reservadas aos órgãos da Administração Pública daquele Município, sendo a competência para a deflagração do correspondente processo legislativo privativa do Sr. Prefeito Municipal, na forma do art. 66, IV da Constituição Estadual, aplicável por força do princípio da simetria. - Verificada a imposição de obrigações, criadas por iniciativa legislativa, que recairão sobre o executivo municipal, configurado está o vício de iniciativa da lei municipal impugnada, e, de consequência, sua inconstitucionalidade, até mesmo em decorrência do princípio da separação dos poderes (art. 7º, caput da CE) (TJ-PR - Assistência Judiciária: 9580214 PR 958021-4)”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL Nº [5.078/2008](#) - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - SERVIÇOS PÚBLICOS - MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, ALÍNEA B, DA CF E ART. 10 DA CE - PRINCÍPIO DA SIMETRIA - REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal sejam simétricas à [Constituição Federal](#). Logo, se o legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao chefe do poder executivo municipal, ou seja, ao Prefeito, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva. (ADI 12569/2009, DES. RUI RAMOS RIBEIRO, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 11/02/2010, Publicado no DJE 11/03/2010)”.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROCESSO LEGISLATIVO - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PROJETO APRESENTADO POR ÓRGÃO DO PODER LEGISLATIVO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - VÍCIO DE INICIATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - OFENSA AO ART. 133, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Cabe ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa em apresentar projetos de lei que versem sobre finanças e orçamento do Município, nos termos do art.

133, inc. III, da Constituição Estadual. 2. Lei Municipal aprovada a partir de projeto de lei apresentado por órgão desprovido de competência para tanto é eivada de inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa. (TJ-PR - Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3550481 PR 0355048-1)”.

No caso vertente, houve usurpação pelo Poder Legislativo de matéria cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo, na medida em que foi normatizada matéria relativa à organização e ao funcionamento da administração pública municipal, conforme prevê o art. 61, §1º, inciso II da CRFB/88, cuja aplicação, por simetria, é reproduzida em âmbito estadual e municipal, pela evidente razão de que a instituição ou a transformação de ciclovias em áreas de lazer implica providências administrativas que incluem custos e mobilização de agentes administrativos, matéria típica da função executiva sob a gestão do poder executivo.

Da mesma forma, cumpre que seja também reconhecido o vício de inconstitucionalidade material, em razão de a lei em testilha versar sobre matéria de trânsito urbano, sujeita à competência privativa da União. Verifica-se, no art. 22, XI, da CRFB/88, que a matéria afeta ao trânsito está dentre aquelas de competência legislativa privativa da União Federal, exercida por meio do Código de Trânsito Brasileiro, que assim estabelece:

“Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga.

Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais”.

Em que pese a referida lei municipal aludir às vias públicas transformadas em áreas de lazer, o Código de Trânsito Brasileiro é claro ao incluir, em seu anexo I, as referidas áreas no conceito de logradouro público, que, de acordo com o art. 2º, é considerado igualmente via terrestre, sujeito à incidência do CTB. Veja-se a definição:

“LOGRADOURO PÚBLICO - espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou



à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadões. (Anexo I – Dos Conceitos e Definições do CTB)”.

O mesmo se diga quanto à bicicleta ser incluída na categoria de veículo, caracterizado pelo Código como de propulsão humana, igualmente abrangido pela disciplina do Código de Trânsito Brasileiro, que também se destina aos ciclistas.

Conclui-se que a lei municipal sob exame padece de vício de inconstitucionalidade material por usurpação de competência federal.

No mesmo sentido o parecer ministerial (pasta 149), verbis:

“Representação por inconstitucionalidade. Lei 5.629, de 07 de outubro de 2013, do Município do Rio de Janeiro, que “estabelece limite de velocidade nas ciclovias, ciclofaixas e vias públicas nos horários que menciona”. Juízo de retratação. Art. 1030, II do CPC/2015. Retorno dos autos pela E. Terceira Vice-Presidência. Repercussão geral reconhecida pelo Plenário do Colendo Supremo Tribunal Federal (ARE 878911/RJ), com fixação de tese vinculante. Tema 917 do STF. Em sede de juízo de retratação cabe apenas verificar a compatibilidade entre o acórdão recorrido e o paradigma. A hipótese analisada pelo C. STF, no Tema 917, é diversa da hipótese debatida nos presentes autos. Aplicação da técnica denominada de distinguishing, típica do sistema do common law, mas de aplicação pátria a medida que os precedentes se tornam mais importantes no direito brasileiro. Há aspecto essencial que diferencia a hipótese em exame daquela previamente decidida e relativa ao Tema 917 do STF, impondo-se a realização do distinguishing para o fim de se afastar a incidência do precedente. Quando do julgamento do ARE 878911/RJ entendeu-se, para afastar o vício de inconstitucionalidade da Lei 5616/2013, além do aspecto relacionado ao caráter taxativo do art. 61 da Constituição Federal, que a hipótese ali versada compreendia a proteção dos direitos da criança e do adolescente veiculando a tutela de direito fundamental. Entendeu-se, ainda, que a obrigação de proteção à infância e juventude advinda do art. 227 da Carta Magna impõe dever de prestação positiva a todos os Entes Políticos, abarcando, portanto, as esferas federal, estadual e municipal. Não se vislumbra na Lei 5629/2013, objeto do presente, a tutela subjacente de direito fundamental que expressamente comine obrigação a todos os Entes da Federação através do texto constitucional como se via em relação à Lei 5616/2013, objeto do paradigma ARE 878911/RJ, residindo neste



aspecto o primeiro ponto do distinguishing. Na Lei 5616/2013, objeto do paradigma ARE 878911/RJ, também não se verificava a cominação de qualquer dever fiscalizatório em relação a agente municipal, visto que referido diploma se limitava a determinar a instalação de câmeras nas dependências das escolas públicas municipais deixando claro que seu escopo era a segurança/proteção das crianças e adolescentes matriculados na rede pública. Lei 5629/2013 que comina claro dever fiscalizatório a agente integrante da Administração Pública Municipal, diferentemente do que ocorria em relação à Lei 5616/2013, objeto do ARE 878911/RJ, revelando mais um fundamento para o necessário distinguishing. Acórdão recorrido que não divergiu da jurisprudência firmada no Tema 917 do STF, da sistemática de repercussão geral. Confirmação do acórdão, afastando-se a retratação e determinando-se a devolução dos autos à E. Terceira Vice-Presidência”.

Em presença desse cenário fático e normativo, o julgado merece ser mantido.

Por tais fundamentos, o Órgão Especial entende de **não exercer o juízo retratação** de que cogita o art. 1.040, II, do vigente código de ritos, **mantido o julgado original**.

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2019.

Desembargador **JESSÉ TORRES**
Relator