

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 vício 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*.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Representação por Inconstitucionalidade nº 0061325-15.2016.8.19.0000**, 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, **julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 5.629, de 07 de outubro de 2013**, nos termos do voto do relator.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2017

Desembargador **JESSÉ TORRES**
Relator

VOTO

Relatório nos autos.

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”.

Dita lei dispõe sobre o limite de velocidade para bicicletas em ciclovias, ciclofaixas e vias públicas transformadas em áreas de lazer, e atribui ao poder executivo a função de fixar o valor de multa por descumprimento, promover campanhas educativas e providenciar a sinalização correspondente ao limite de velocidade, além de vir a regulamentar a lei.

Arguiu o Representante: (a) a iniciativa do Poder Legislativo criou obrigações para o Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 7º da Constituição do Estado; (b) falta à referida norma o caráter da generalidade e abstração das leis em geral, pois dispõe sobre o funcionamento e a organização da administração pública municipal, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como determina o art. 145, VI, §1º, “a”, da Carta Estadual; (c) não é da competência do Poder Legislativo tratar sobre a circulação de bicicletas, matéria que, por força do art. 58, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro, é atribuição da autoridade de trânsito; (d) matéria sobre trânsito, além de não estar prevista no art. 358, I e II, da Constituição Estadual, é da competência legislativa privativa da União Federal, conforme art. 22, XI, da CRFB/88.

Nas informações prestadas (fls. 16), o Representado pondera que o ato legislativo combatido se destina inequivocamente ao ciclista, em prol da convivência harmônica em áreas de lazer, cabendo ao Poder Executivo o dever de fiscalização do cumprimento das leis. Quanto às limitações legislativas privativas do chefe do Poder Executivo, invoca entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao caráter taxativo das referidas hipóteses restritivas do art. 61, §1º, da CRFB/88. Sustenta que o limite de velocidade estabelecido para bicicletas, em áreas de lazer, justifica-se pelo forte interesse local, como dispõe o art. 30, I, da CRFB/88. Por fim, aduz que as vias públicas destinadas ao lazer da população são intuitivamente fechadas ao tráfego, não cabendo, portanto, a rigor, ser abrangidas pelo termo “circulação”, contido no art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro.

O Ministério Público (fls. 34/41) opina pela inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629/13, no entendimento de que, ao atribuir obrigações ao Poder Executivo, indevidamente adentra a reserva da administração, com violação ao princípio da separação e independência dos poderes, expressamente previsto no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido no art. 7º da Carta Estadual. Ademais, disciplina matéria relativa à organização e ao funcionamento da administração municipal, de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 112, §1º, inciso II, alínea “d”, da Carta Constitucional Estadual. Por fim, defende que legislar sobre trânsito é matéria inserida na competência privativa da União Federal, conforme art. 22, XI, da CRFB/88.

Com razão o Representante.

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 ACOLOHIMENTO. 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). **Grifos não constam do original**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - SÚSPENSÃO 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). **Grifos não constam do original**

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) **Grifos não constam do original****

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. Assim igualmente opinou o Ministério Público, *verbis*:

“ Os Estados e Municípios devem observar, obrigatoriamente, em seu processo legislativo, no que diz respeito à iniciativa legislativa privativa, os ditames estabelecidos na Carta Magna, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação e independência dos poderes. (...)”

Adite-se a isso que ao estabelecer limite de velocidade nas vias em que menciona, a Lei acaba por versar sobre trânsito, matéria inserida na competência legislativa privativa da União Federal (art. 22, inciso XI, da CRFB/88), ultrapassando, inclusive, os limites do poder regulamentar municipal disposto no art. 24, inciso II, da Lei 9.503/97. (...)

Conclui-se, assim, pela inconstitucionalidade da Lei nº 5.629, de 07 de outubro de 2013, do Município do Rio de Janeiro, eis que violados os

artigos 7º, 112, §1º, “d” e 145, inciso VI, alínea “a”, todos da Constituição Estadual.

Por todo exposto, o parecer do Ministério Público é no sentido da procedência do pedido, acolhendo-se a Representação e declarando-se inconstitucional a Lei nº 5.629, de 07 de outubro de 2013, do Município do Rio de Janeiro”

Daí votar por que se **julgue 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.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2017

Desembargador **JESSÉ TORRES**
Relator