



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.1

Representante: Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro

Representada: Câmara Municipal do Município do Rio de Janeiro

Relator: Desembargador Claudio de Mello Tavares

ACÓRDÃO

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.827/2020 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO POLO GASTRONÔMICO E CULTURAL DO RECREIO DOS BANDEIRANTES.

1. É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A INICIATIVA DE LEI QUE ATRIBUI ENCARGOS OU EXPANDE FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS. 7º E 112, §1º, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

2. NORMA QUE, EM SEUS ARTIGOS 1º E 2º, DELIMITA PERÍMETRO DE LOGRADOUROS E O DENOMINA COMO POLO GASTRONÔMICO, FACULTANDO AOS ESTABELECIMENTOS ALI LOCALIZADOS O EMPREGO DE TAL DENOMINAÇÃO. ATRIBUIÇÃO À EDILIDADE DE ENCARGOS RELATIVOS À ADEQUAÇÃO DO TRÂNSITO, ESTACIONAMENTO E SINALIZAÇÃO DO LOCAL E DOS ESTABELECIMENTOS PELO ARTIGO 3º DA NORMA.

3. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DESSE DISPOSITIVO QUE SE EVIDENCIA ANTE A INOBSERVÂNCIA DA INICIATIVA DO PREFEITO. PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL.



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.2

4. VÍCIO QUE, NO ENTANTO, SE ESTENDE AOS DEMAIS DISPOSITIVOS DA NORMA, OS QUAIS SE PREORDENAM AO ARTIGO MENCIONADO, EM RELAÇÃO DE ESTRITA DEPENDÊNCIA, E QUE, ISOLADAMENTE, NÃO TÊM CONTEÚDO JURIDICAMENTE SIGNIFICATIVO *PRIMA FACIE*.

5. RISCO DE QUE OS DISPOSITIVOS LEGAIS REMANESCENTES VENHAM A EMBASAR INTERPRETAÇÃO POR AGENTES PRIVADOS EM BUSCA DE EFEITOS JURÍDICOS QUE OS BENEFICIEM, VERIFICANDO-SE, ASSIM, O DESVIO EM RELAÇÃO À ORIGINAL *MENS LEGIS* OU O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.

6. NECESSIDADE DE DECLARAR-SE A INVALIDADE DA LEI COMO UM TODO, SENDO DIRETA A DO ARTIGO 3º E POR ARRASTAMENTO HORIZONTAL A DOS ARTIGOS 1º E 2º. ENTENDIMENTO ADOTADO PELO STF NA ADI 5.499/PB E POR ESTE TRIBUNAL NA DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0031289-53.2017.8.19.0000.

7. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos esses autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0029955-08.2022.8.19.0000, em que é Representante **Exmo. Sr. Prefeito do Município de Rio de Janeiro** e Representada **Câmara Municipal do Município de Rio de Janeiro**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por unanimidade**, em julgar **procedente o pedido, nos termos do voto do Desembargador Relator**.



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.3

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, em face da Lei Municipal 6.827/2020, ao argumento, em síntese, de que a norma viola os artigos 7º e 112, 1º, II, da Constituição Estadual.

O texto da norma em questão é como segue:

“LEI Nº 6.827, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020.

Dispõe sobre a implantação de Polo Gastronômico e Cultural do Recreio dos Bandeirantes e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei reconhece como Polo Gastronômico e Cultural da Cidade do Rio de Janeiro o espaço urbano delimitado pelas ruas Carlos Galhardo, Édson Sá e Aires da Mata Machado Filho, localizadas no Bairro do Recreio dos Bandeirantes.

Art. 2º A área objeto desta Lei fica denominada Polo Gastronômico e Cultural do Recreio dos Bandeirantes, podendo os estabelecimentos instalados na área utilizar essa denominação como referência.

Art. 3º O Poder Executivo, por intermédio dos órgãos competentes, atuará no sentido de apoiar a implantação e desenvolvimento do Polo, especialmente quanto a:

- I - adequação do trânsito para veículos e pedestres;
- II - aumento das vagas para estacionamento de veículos, inclusive através de intervenções urbanas, se necessário;
- III - implantação de sinalização vertical com indicação dos estabelecimentos integrantes do Polo;
- IV - inclusão no roteiro turístico oficial do Rio de Janeiro - Guia do Rio.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.4

Alega que a Lei em questão padece de inconstitucionalidade formal, pois o respectivo projeto foi de autoria de vereador, ao passo que a iniciativa legislativa na matéria é reservada ao Prefeito, aplicando-se à esfera municipal por simetria o disposto no art. 112, §1º, II, “d”, da Constituição Estadual.

Adita que a norma também viola a separação dos poderes (art. 7º da Constituição Estadual), consubstanciando interferência indevida do Legislativo no funcionamento da Administração e assim violando sua autonomia. Nesse particular, aponta que a norma suprime o exame de conveniência e oportunidade pela Administração em relação à matéria tratada.

Por fim, aponta a impossibilidade técnica de cumprimento da norma, sem a elaboração de estudos técnicos multidisciplinares e a compatibilidade com o plano de desenvolvimento da cidade, ademais de não apresentar delimitação precisa da área – que se insere em zona residencial e que, acaso implantada, acarretará impactos negativos para os moradores.

Pleiteia a concessão de medida liminar para suspensão da aplicação do diploma legal, na forma do art. 105 do RITJRJ, e, ao fim, o julgamento de procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal 6.827/2020, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.

A Casa Legislativa apresenta informações (index 19) em que defende a compatibilidade da norma com a Constituição Estadual e destaca que os arts. 1º e 2º desse diploma legal apenas reconhecem situação de fato que é comum na urbe, sendo alvo de diversas leis de idêntico teor, mas disso não extraem quaisquer consequências jurídicas que importem em encargos para a edilidade.

Destaca, ainda, que mesmo em relação ao art. 3º da lei inquinada – o qual prevê algum tipo de atividade estatal – não há imposições à municipalidade, nem se verifica que o legislativo tenha extrapolado sua competência normativa.



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.5

Por fim, argumenta que, como exceção *numerus clausus* à regra de que a iniciativa das leis pertence ao Poder Legislativo, a interpretação ao artigo da Carta Estadual que a reserva ao chefe do Poder Executivo deve ser restritiva.

Pugna, assim, pelo julgamento de improcedência do pedido ou que, ao menos, eventual declaração de inconstitucionalidade se limite ao art. 3º da Lei 6.827/2020.

O Procurador-Geral do Estado oficia (index 34) pela procedência do pedido, alinhando-se aos argumentos autorais e aduzindo precedentes do STF e deste Tribunal em amparo à tese da incompatibilidade da Lei em questão com a Constituição Estadual.

O Ministério Público oferece parecer (index 41), sustentando que o vício de inconstitucionalidade só se manifesta em relação ao art. 3º da Lei em tela – destacando como precedente a Direta de Inconstitucionalidade 0061328-67.2016.8.19.0000 – e que, por isso, a pretensão deveria ser acolhida em parte.

É o relatório.

VOTO

Nos termos da ementa que adotou, a norma em questão "*dispõe sobre a implantação de Polo Gastronômico e Cultural do Recreio dos Bandeirantes e dá outras providências*" e reconhece que o mesmo estaria compreendido no perímetro de logradouros nomeados em seu texto, autorizando os estabelecimentos ali instalados que utilizassem tal denominação como referência.

Tal é o conteúdo dos artigos 1º e 2º da Lei Municipal 6.827/2020.

No artigo 3º do diploma impugnado, o legislador municipal aditou, sem participação do Poder Executivo, que a edilidade apoiaria a iniciativa, por medidas concretas de regulação do trânsito, ampliação das vagas de estacionamento, indicação dos estabelecimentos integrantes do Polo e inclusão do mesmo no roteiro turístico oficial da cidade – "Guia do Rio".



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.6

Deve se consignar, primeiramente, que, ao dispor sobre atos a serem praticados pela Administração, a norma incorreu em patente incompatibilidade com o disposto nos artigos 7º e 112, §1º, II, da Constituição Estadual, que se aplicam aos entes municipais.

Ocorre que é reservada ao Prefeito a iniciativa de projeto de lei que atribui encargos ou expande funções da Administração municipal, mesmo que não crie órgãos públicos nem modifique atribuições dos existentes – como destacaram o autor da Representação e o *parquet*.

São nesse sentido os precedentes de controle concentrado proferidos por este Órgão Especial e mencionados na exordial (0051322-74.2011.8.19.0000, 0051322-74.2011.8.19.0000), mas, sobretudo, aquele que o Ministério Público apresentou em seu parecer, mais recente, e que ora se destaca, *in verbis*:

“Representação por inconstitucionalidade. Município do Rio de Janeiro. Dispositivo de lei de autoria parlamentar que, depois de instituir determinado trecho de logradouro público como ‘polo gastronômico e comercial’, impõe ao Poder Executivo a tomada de providências urbanísticas a fim de ‘apoiar a implantação e desenvolvimento do Polo’. **Atribuição de encargos a órgãos da Administração Pública. Violação do princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Ausência de previsão de fonte de custeio. Patente inconstitucionalidade por vícios formal e material. Violação dos arts. 7º; 112, § 2º, II, “d”; 113, I; e 145, III e VI, “a”. Procedência do pedido, com declaração de nulidade do artigo 3º da Lei Municipal nº 5.690/2014, com efeitos *ex tunc*”. (Direta de Inconstitucionalidade 0061328-67.2016.8.19.0000 – Des. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 05/11/2018 –



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.7

SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL). Grifei.

A lei examinada nesse precedente guarda grande similitude com a que se examina nestes autos, e sua inconstitucionalidade formal foi declarada na parte em que criava encargos para órgãos do Poder Executivo.

O *parquet*, apontando que ambas as normas municipais criavam Polos Gastronômicos, destacou que, malgrado o já referido vício do art. 3º da Lei Municipal 6.827/2020, as disposições dos seus arts. 1º e 2º deveriam ser preservadas, pois “não criam cargos, funções ou empregos públicos (...) ou sequer conferem nova atribuição a órgão da Administração Pública, a exigir iniciativa do Chefe do Poder Executivo”.

Neste ponto, contudo, a declaração de inconstitucionalidade apenas parcial, defendida pelo Ministério Público, não contempla, data vênia, que todos os dispositivos da norma ora examinada se preordenam à finalidade anunciada na sua ementa, antes ressaltada, e que os artigos 1º e 2º não têm conteúdo que, isoladamente, seja juridicamente significativo *prima facie*.

Com efeito, tais dispositivos são meramente declaratórios e estão em relação de dependência com o art. 3º, pois apenas delimitam perímetro urbano no qual a Administração deveria suportar os encargos inconstitucionalmente atribuídos pela norma legal e facultam aos particulares o emprego da expressão “Polo Gastronômico”.

Destarte, a invalidade do art. 3º da Lei, por violação da reserva da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, inscrita no art. 112, §1º, II, da Carta Estadual, leva a que os demais dispositivos normativos fiquem, a princípio, destituídos de qualquer função, inócuos.

Ocorre que, a remanescerem vigentes os artigos 1º e 2º da Lei impugnada, cria-se risco de que venham a ser interpretados por agentes privados em busca da criação de efeitos jurídicos que os beneficiem. Entretanto, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º, os dispositivos remanescentes evidentemente já não poderão se compatibilizar com a original *mens legis* – ou,



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.8

o que é mais grave, em caso contrário ensejarão estado de coisas inconstitucional.

Por conseguinte, é mister declarar também a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei em questão, por arrastamento, não em razão da declaração de nulidade de norma de patamar superior, mas de norma de mesmo estatuto em relação à qual se verifica estrita dependência de tais dispositivos.

Tal entendimento foi adotado pelo E. STF em hipótese similar, no julgamento da ADI 5.499/PB, assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS ESTADUAIS PELAS QUAS ALTERADOS OS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA, COM INCORPORAÇÃO DA ÁREA DESMEMBRADA AO MUNICÍPIO DE BAYEUX. NÃO CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARA CONTROLE ABSTRATO DE LEI MUNICIPAL. CONHECIMENTO PARCIAL APENAS QUANTO ÀS LEIS ESTADUAIS IMPUGNADAS. INOBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS PARA DESMEMBRAMENTO DE MUNICÍPIO CONSTANTES DO § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADA PROCEDENTE. A ação direta de inconstitucionalidade não se presta ao controle abstrato de leis municipais, como assentado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **A inconstitucionalidade por arrastamento alcança normas interdependentes, seja de forma horizontal, normas de mesmo patamar, ou vertical, lei e respectivo ato regulamentar, sem,**



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.9

contudo, ultrapassar as balizas do controle abstrato de constitucionalidade disposto na al. a do inc. I do art. 102 da Constituição da República, pela qual a competência do Supremo Tribunal Federal se limita ao exame de leis ou atos normativos federais e estaduais. Não conhecimento da ação quanto à impugnação de lei municipal. 2. A subtração de parte do território de um município substantiva desmembramento, seja quando a porção desmembrada passe a constituir o espaço de nova entidade municipal, seja quando for somada ao território de município preexistente. Precedentes. 3. Pelas legislações impugnadas se promove o desmembramento do Município de Santa Rita sem observância das exigências constitucionais preconizadas pelo § 4º do art. 18 da Constituição da República, pelo que inconstitucionais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada procedente”. (ADI 5499 – Tribunal Pleno – Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA – Julgamento: 11/09/2019). Grifei.

Em seu voto, a Ministra Relatora citou doutrina constitucional que cabe trazer a lume:

“(…) a dependência ou interdependência normativa entre os dispositivos de uma lei pode justificar a extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos constitucionais mesmo nos casos em que estes não estejam incluídos no pedido inicial da ação. É o que a doutrina convencionou chamar de declaração de inconstitucionalidade consequente ou por arrastamento” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.10

Constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1.343)

Outrossim, este Tribunal já acolheu a tese da invalidade por arrastamento horizontal de dispositivos não diretamente inconstitucionais, em precedente da lavra do mesmo Relator da Direta de Inconstitucionalidade 0061328- 67.2016.8.19.0000, antes destacada.

Consulte-se, pois, a ementa do julgado paradigmático:

“Representação de inconstitucionalidade. Município de Mangaratiba. Lei reguladora da contratação temporária. Vagueza e abertura da definição legal dos casos autorizadores. Burla do concurso público. Violação dos princípios da legalidade e da impessoalidade. Inconstitucionalidade de todo o diploma, por arrastamento horizontal. 1. Em nosso ordenamento jurídico, o concurso público é a regra na contratação de servidores e empregados, concretizando-se, pela regra específica do art. 37, inciso II, da Carta de 1988, os princípios explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativas, previstos no caput do mesmo artigo. 2. Os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, que justificam a contratação por tempo determinado em exceção ao princípio do concurso público, devem estar prévia e especificamente previstos em lei, haja vista ser de eficácia limitada a norma contida no art. 37, inc. IX, da CF. 3. A Lei nº 846/2013, do Município de Mangaratiba, nos dispositivos a tanto destinados, fracassa no desiderato de arrolar com a necessária precisão as hipóteses fáticas autoradoras da contratação temporária. 4. **A vagueza e abertura conceitual dos artigos 1º, § 1º, e 2º, incisos I a IV,**



Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.11

da referida lei, carregam o risco potencial de transformar a exceção em regra, expandindo o regime de contratações temporárias às funções ordinárias de serviços permanentes da Administração Pública. Referidos dispositivos consistem numa reprodução quase literal dos arts. 1º, § 1º, e 4º, incs. I a IV, da Lei nº 4.599/2005 do Estado do Rio de Janeiro, a qual, não por outro motivo, foi declarada inconstitucional pelo STF (ADI nº 3.649/RJ). 5. A isso se acresça a inteligência conjunta dos arts. 3º e 5º, inc. III, da mesma lei, os quais permitiriam uma renovação *ad perpetuum* dos contratos, observada cessação de meros três meses a cada cinco anos em evidente subversão das normas constitucionais, tornando o temporário em definitivo. 6. **Se a lei não atende à sua precípua função jurídico-normativa, i.e., estabelecer os casos excepcionais autorizadores da contratação temporária sem concurso público, resulta que o mero decote dos dispositivos materialmente inconstitucionais torná-la-ia inócua e ineficaz, pois as sobras do diploma assim amputado seriam inaptas a conferir aplicabilidade à norma de eficácia limitada presente no art. 37, inciso IX, da Carta da República. A hipótese reclama, portanto, a declaração de inconstitucionalidade de todo o diploma, pelo que a doutrina convencionou chamar de arrastamento horizontal.** 7. Tendo em vista razões de segurança jurídica e o excepcional interesse social de evitar colapso no serviço público alicerçado na legislação ora nulificada, convém modular no tempo os efeitos da presente decisão, resguardando por 180 dias os contratos em vigor na data deste julgamento. 8. Procedência do



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

Representação por Inconstitucionalidade
0029955-08.2022.8.19.0000

FLS.12

pedido". (Direta De Inconstitucionalidade 0031289-53.2017.8.19.0000 - Des. MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 05/11/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Por tais fundamentos, julgo procedente o pedido formulado nesta Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei 6.827/2020 do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Desembargador CLAUDIO DE MELLO TAVARES
Relator