



AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº0037443-24.2016.8.19.0000

Agravante: **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Agravado: **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Origem: **Juízo de Direito da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Deferimento de antecipação de tutela recursal. Incidência da norma derivada do artigo 1019, I do NCPC. Pedido de reconsideração submetido ao crivo do colegiado que ratificou a decisão proferida pelo relator. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Cabimento. Pedido que não se confunde com pretensão de controle concentrado de inconstitucionalidade. Hipótese de invasão da competência legislativa exclusiva da União Federal. Artigo 22, XI da CRFB. Incompetência municipal para definição de sanções administrativas cumulativas para infrações na circulação de veículos automotores. Sistema nacional de trânsito: competência municipal para ordenamento do trânsito e fixação de regras especiais de circulação. Incompetência para fixação do valor da multa. Artigos 21 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro. Normas restritivas de direitos individuais que devem ser interpretadas restritivamente e sob o crivo da legalidade estrita. Risco de dano de difícil para o cidadão e indícios de bom direito no pleito do Ministério Público. Inocorrência de risco para o Município do Rio de Janeiro. Regra de distinção que não se sobrepõe às normas jurídicas vigentes. Excepcionalidade do período dos jogos olímpicos, cuja realização era de conhecimento do Município do Rio de Janeiro desde 02/10/2009, que não justifica a violação da competência legislativa exclusiva da União Federal. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

ACÓRDÃO

Vistos, discutidos e examinados estes autos, ACORDAM os Desembargadores da Décima Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por UNANIMIDADE, **em RATIFICAR a decisão que antecipou a tutela recursal requerida e INDEFERIR o pedido de reconsideração formulado pelo Município do Rio de Janeiro**, nos termos do voto do relator.

VOTO DO RELATOR

Pede o Município do Rio de Janeiro a reconsideração da decisão que concedeu efeito suspensivo ao agravo de instrumento, lavrada nos seguintes termos:





DECISÃO

1. O recurso é cabível (NCPC, art. 1.015, parágrafo único), tempestivo, preparado, e veio instruído com as peças obrigatórias (NCPC, art. 1.017, I).

2 - Da invasão da competência legislativa da União Federal.

Da incompetência municipal para definição de sanções cumulativas para infrações na circulação de veículos automotores.

Nos termos do artigo 22, XI da CRFB compete exclusivamente à União Federal legislar sobre trânsito e transporte. No exercício dessa competência legislativa a União Federal editou o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) que define as infrações na condução de veículos automotores terrestres e as respectivas sanções.

O parágrafo único do citado artigo 22 da CRFB permite que a União, através de Lei complementar à Constituição, autorize, exclusivamente, os ESTADOS-MEMBROS da federação brasileira a legislar sobre as matérias elencadas no rol do artigo 22 da Constituição. Vedada, neste particular, qualquer interpretação que estenda aos municípios competência para legislar sobre as matérias privativas, incluindo-se as normas sobre o trânsito, em especial, infrações e sanções. Também, não houve edição de lei complementar estendendo a competência para os Estados Federados.

O Código de Trânsito Brasileiro definiu um sistema nacional de trânsito com a finalidade de harmonizar no território nacional a política nacional de trânsito e, por consequência, estabelecer uniformidade nacional sobre infrações e sanções na circulação de veículos.

Os artigos 21 e 24 do Código de Trânsito Brasileiro enumeram as competências dos Municípios, e entre elas não incluem a possibilidade de definir outras sanções para infrações tipificadas na lei nacional.

Ao Município, cumpre ordenar o trânsito, podendo restringir o uso de vias públicas ou faixas de rolamento. Não há, entretanto, autorização constitucional para que o município possa impor sanção cumulativa àquela prevista no Código de Trânsito Brasileiro.

A argumentação quanto à excepcionalidade da norma diante de compromissos internacionais da autoridade olímpica não se mostra suficiente para justificar que se avance sobre competência privativa da União Federal.

Registre-se que há definição no Código de Trânsito da infração e sua respectiva sanção, sendo insubsistente a argumentação em favor da excepcionalidade ou temporariedade do sancionamento cumulativo ou supletivo.

Portanto, pelo exame do primeiro fundamento apresentado pelo agravante, verifico perigo na demora na prestação da tutela jurisdicional e indícios veementes de que o Decreto Municipal nº 41.867/2016 ao regulamentar o texto da Lei Municipal nº 5.924/2015, além de regulamentar matéria que não foi objeto da lei, avançou sobre competência legislativa privativa da União Federal e impôs em duplicidade sanção pecuniária desproporcional para uma infração de trânsito tipificada no Código de Trânsito Brasileiro - Lei 9.503/97.

Com fundamento no artigo 1.019, I do NCPC, concedo o efeito suspensivo ativo ao agravo de instrumento, antecipo a tutela recursal requerida e determino que o Município do Rio de Janeiro aplique somente as sanções definidas no Código de Trânsito Brasileiro aos





infratores que utilizarem indevidamente as faixas de rolamento das vias públicas destinadas à circulação exclusiva de credenciados para as Olimpíadas e Paralimpíadas - Rio 2016, e se abstenha de impor ou cobrar cumulativamente a sanção prevista no Decreto Municipal nº 41.867/2016 ou em outro instrumento que venha substituí-lo.

Sustenta o Município do Rio de Janeiro que o agravo de instrumento seria inadmissível porque, na verdade, o que pretende o autor da ação civil pública é a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Municipal, o que tonaria o juízo absolutamente incompetente. Diz, ainda, que há “periculum in mora inverso” porque a multa prevista na legislação federal seria módica “reduzindo drasticamente a efetividade e a persuasão da vedação de circulação de veículos” nas faixas exclusivas. Sustenta, finalmente, necessidade de distinção diante da excepcionalidade fática e do interesse público na adequada realização dos jogos olímpicos.

Submeto pedido de reconsideração à deliberação do colegiado.

É o relatório. Passo ao voto.

O pedido formulado em sede de ação civil pública não se confunde com a pretensão que poderia ser formulada em ação para controle concentrado de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a lição de Hugo Nigro Mazzilli em MAZZILLI, Hugo Nigro, O Inquérito Civil, p. 134, item n. 7, 2. Ed., 2000, Saraiva:

“[...] nada impede que, por meio de ação civil pública da Lei n. 7.347/85, se faça, não o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, mas sim, seu controle difuso ou incidental. [...] assim como ocorre nas ações populares e mandados de segurança, nada impede que a inconstitucionalidade de um ato normativo seja objetada em ações individuais ou coletivas (não em ações diretas de inconstitucionalidade, apenas), como causa de pedir (não o próprio pedido) dessas ações individuais ou dessas ações civis públicas ou coletivas”

Saliente-se a existência nos autos de pedido referente a relação jurídica concreta e específica, qual seja o indevido sancionamento dos eventuais transgressores da proibição de circulação nas faixas olímpicas e a inconstitucionalidade apresenta-se como causa de pedir e não como pedido.

Vislumbrei, portanto, admissível a ação e por consequência o agravo de instrumento.



Em nenhum momento se questiona a competência municipal para restringir a circulação de veículos nas faixas definidas como “olímpicas”. O único ponto é a incompetência municipal para definição de multa administrativa cumulativa pela circulação indevida nas referidas faixas.

O bem jurídico tutelado é a adequada circulação dos veículos automotores no território municipal. Para tal finalidade a União Federal é a única competente para legislar, conforme salientado na decisão recorrida.

A norma constitucional uniformiza o sistema nacional de trânsito e impede surpresas sancionatórias para o cidadão, fundamentadas na realização de eventos de qualquer natureza.

O precedente poderia autorizar que os milhares de municípios brasileiros majorassem multas de acordo com eventos excepcionais ou temporários realizados em seu território.

O Supremo Tribunal Federal, vem reiteradamente decidindo nesse sentido:

EMENTA: Recurso extraordinário. - **A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064),** assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante “no que couber”, se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União. - Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo. (RE 227384, Relator(a): Min. MOREIRA





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Décima Oitava Câmara Cível



ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2002, DJ 09-08-2002
PP-00068 EMENT VOL-02077-02 PP-00190)

Descabe invocação do *distinguishing* quando a distinção pretendida viola norma constitucional. O instituto, fundamentado na excepcionalidade do caso concreto, não se sobrepõe à Constituição. Não há, neste caso dissonância entre a norma de interpretação e norma de decisão.

O interesse público na adequada realização dos jogos olímpicos poderá ser preservado pelo Município de várias maneiras. O uso do poder de polícia pelo Município certamente será mais eficiente que a imposição de multas pecuniárias cumulativas.

O Município tem conhecimento desde 02/10/2009 que teria o dever de zelar pela adequada ordenação do trânsito para a realização dos jogos olímpicos, portanto, nenhuma surpresa ou excepcionalidade permite justificar a violação da competência legislativa da União Federal.

Sempre importante destacar que as normas jurídicas que restringem direitos são exceções que devem respeitar o princípio da legalidade. E na hipótese de imposição de sanções a legalidade deve ser estrita, inadmitindo-se analogia para punir o cidadão.

Por tais motivos, **voto pelo indeferimento do pedido de reconsideração e pela ratificação da decisão guerreada em todos os seus termos e fundamentos.**

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2016.

CLÁUDIO DELL'ORTO
DESEMBARGADOR RELATOR

