



Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

DECISÃO

O Município do Rio de Janeiro postula a suspensão dos efeitos da decisão monocrática, proferida pela 18ª Câmara Cível, Relator o Desembargador Claudio Dell'Orto, nos autos do agravo de instrumento nº 0037443-24.2016.8.19.0000, onde figura como autor da ação civil pública o Ministério Público (processo nº 0235568-32.2016.8.19.0001), nos seguintes termos:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0037443-24.2016.8.19.0000

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

AGRAVADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

DECISÃO

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





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

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





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

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.***

3 – Oficie-se ao Juízo de origem comunicando a antecipação da tutela recursal.

4 – Intime-se o Procurador Geral do Município do Rio de Janeiro, para os fins do artigo 1.019, II do NCPC e para adequada execução da decisão.

5 – Intime-se o Procurador de Justiça, conforme artigo 1019, III do NCPC.
Rio de Janeiro, 22 de julho de 2016.

Cláudio dell’Orto

Desembargador Relator”

Sustenta que, em 21 de junho de 2016, foi editado o Decreto Municipal nº 41867/2016, com o propósito de regulamentar a Lei Municipal nº 5924/2015, estabelecendo regras especiais para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, dentre as quais a criação de faixas preferenciais no trânsito, a fim de garantir a modalidade urbana em período excepcional, o que motivou o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

O pleito liminar foi indeferido pelo Juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública, porém, em sede de agravo de instrumento interposto perante a 18ª Câmara Cível, Relator o Desembargador Claudio Dell'Orto, sem a prévia oitiva da Fazenda Municipal, foi proferida a decisão ora questionada.

Afirma o Município do Rio de Janeiro que a referida decisão representa medida de grave lesão à ordem pública e jurídica, comprometendo a eficiência da organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, porquanto a criação das faixas exclusivas constitui medida administrativa fundada no interesse público, objetivando garantir condições de eficiência na realização dos aludidos eventos.

Sustenta que a manutenção da decisão reduz drasticamente a efetividade e o caráter persuasivo da vedação de circulação de veículos e ocupação indevida dos espaços públicos demarcados pelas faixas olímpicas e paralímpicas.

Ressalta que a suspensão da referida decisão monocrática não prejudica o posterior exame da validade dos autos de infração eventualmente lavrados, haja vista a reversibilidade da medida pleiteada, ao passo que, se mantidos os seus efeitos, haverá perda superveniente do objeto após a realização dos eventos internacionais (*periculum in mora* às avessas).

Aduz que grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, promovem o Brasil e especialmente o Município do Rio de Janeiro, trazendo investimentos para cidade, incrementando o turismo e o desenvolvimento de inúmeras atividades econômicas, sendo que a concessão açodada de medidas liminares frustram projetos e planos pré-estabelecidos e ocasionam enorme desorganização nos serviços e atividades.

Destaca que a atribuição para criar faixas exclusivas de circulação de veículos em logradouros públicos municipais está inserida na competência dos





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Municípios para dispor sobre regras de utilização dos bens que integram o seu patrimônio, e, em sentido mais amplo, decorre da competência dos Municípios para organizar o funcionamento da administração e dos serviços municipais – autoadministração –, dimensão de sua autonomia federativa reconhecida constitucionalmente (arts. 18 e 30, I, Constituição Federal), não consubstanciando invasão à esfera de competência federal para legislar sobre trânsito, pois a União, ao editar o diploma de regência da matéria, fez constar expressamente a atribuição dos órgãos de trânsito dos Municípios para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos no âmbito da sua circunscrição, atenta à relevância desta competência para a ordenação do espaço urbano e para a tutela de inúmeros interesses locais, conforme art. 24, II, Código Brasileiro de Trânsito (Lei 9.503/97).

Alega que, se ao Município é permitido o bloqueio total das faixas exclusivas, medida adotada dentro do âmbito do Poder de Polícia (o mais), também lhe é permitido restringir a circulação de veículos e pessoas em tais locais (o menos), e que as previsões estabelecidas pela Lei Municipal 5.924/2015 e pelos arts. 12, 18 e 19 do Decreto Municipal 41.867/2016 trazem consigo o específico fundamento (princípio da especialidade), a afastar a incidência única das normas de competência federais sobre trânsito e transporte, dada a excepcional peculiaridade de que tais previsões normativas são temporárias e pontuais, relativas apenas à realização dos Jogos Rio 2016.

Por fim, informa que, enquanto na hipótese de uso indevido da faixa olímpica, a causar prejuízo ao bom andamento dos Jogos, deve ser aplicada apenas a multa prevista na norma especial sobre uso de via pública municipal de afetação ao uso especial (multa municipal de R\$ 1.500), na hipótese de infração (invasão da faixa) que não afete diretamente os Jogos, deve ser aplicada apenas a multa do Código de Trânsito.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

É o relatório. Decido.

A possibilidade de intervenção que a Lei nº 8.437/92 outorga à Presidência dos Tribunais, por meio da suspensão de liminares deferidas contra atos do Poder Público, tem caráter excepcional, somente se justificando nas hipóteses nela explicitadas, ou seja, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas e nos casos de manifesto interesse público ou ilegitimidade, consoante a dicção do seu artigo 4º.

O eminente professor Hely Lopes Meirelles (1) leciona a este respeito que:

“Sendo a suspensão da liminar ou dos efeitos da sentença uma providência drástica e excepcional, só se justifica quando a decisão possa afetar de tal modo a ordem pública, a economia, a saúde ou qualquer outro interesse da coletividade, que aconselhe a sua sustação até o julgamento final do mandado”.

Na esteira do mesmo entendimento, afirma o professor Teori Albino Zavascki (2):

“São dois, portanto, os requisitos a serem atendidos cumulativamente: primeiro, manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade; segundo, grave lesão. A falta de um deles inviabiliza a suspensão pelo Presidente do Tribunal, sem prejuízo, evidentemente, do efeito suspensivo ao recurso, que poderá, se for o caso, ser deferido pelo relator”.

A suspensão de segurança é um instituto oferecido ao Poder Público na defesa do interesse coletivo. Consiste em um meio de suspender decisão judicial,





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública.

Os pressupostos legais estão normativamente formulados por cláusulas abertas, conceitos indeterminados como o são *‘grave lesão à ordem, à saúde, à segurança, à economia pública e manifesto interesse público’*. É neste sentido que se diz que é *‘política’* a decisão, mas deve-se colocar a máxima atenção ao pressuposto comum já consagrado pelo STF, o *fumus boni iuris* (4).

Nestes termos o julgamento do Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 846-3-DF – STF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 29/05/96, DJ de 08/11/96:

‘Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia plena do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados – a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni iuris que, no particular, mediante futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante’.

Feitas essas considerações iniciais acerca do instituto jurídico, cabe analisar qual o Tribunal competente para apreciar o pedido de suspensão de liminar formulado pelo Estado do Rio de Janeiro.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

O art. 25 da Lei nº 8.038/90 dispõe que:

“Art. 25 - Salvo quando a causa tiver por fundamento matéria constitucional, compete ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça, a requerimento do Procurador-Geral da República ou da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, suspender, em despacho fundamentado, a execução de liminar ou de decisão concessiva de mandado de segurança, proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal.”

Por outro lado, o art. 15 da Lei nº 12.016/2009 e seus parágrafos disciplinam que:

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.

§ 1º Indeferido o pedido de suspensão ou provido o agravo a que se refere o caput deste artigo, caberá novo pedido de suspensão ao presidente do tribunal competente para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

§ 2º É cabível também o pedido de suspensão a que se refere o § 1º deste artigo, quando negado provimento a agravo de instrumento interposto contra a liminar a que se refere este artigo.”

Cabe trazer à colação trecho do voto da lavra do Ministro Cezar Peluso (STA 440/MA), que ao apreciar pedido de suspensão de tutela antecipada deferida por uma Desembargadora ressaltou que “... *apenas as decisões proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais desafiam pedido de contracautela à Presidência desta Corte, razão por que a decisão monocrática de relator que concede efeito suspensivo ativo a agravo de instrumento não viabiliza pedido de suspensão de liminar*”.

Mais adiante, adverte o ministro com acerto que “... *o regime geral de contracautela deve ser regido por regras uniformes, aplicáveis igualmente aos processos das suspensões de segurança, de liminar e de tutela antecipada.*”

Adotando tal linha de entendimento, não se revela razoável a disparidade de tratamento entre situações idênticas, o que ocorreria caso fosse admitida a apreciação de suspensão pelo Tribunal local em virtude de deferimento de antecipação de tutela por Desembargador, e não fosse possível a mesma medida, caso fosse concedida liminar em mandado de segurança.

Da interpretação sistemática dos dispositivos legais acima transcritos, infere-se que a mera interposição de agravo de instrumento contra a decisão que defere liminar - ou, no caso, tutela antecipada - não inviabiliza a apresentação de pedido de suspensão de liminar ou de tutela antecipada perante o mesmo Tribunal competente para julgar aquele recurso (Lei 8.437/92, art. 4º, § 6º).

Contudo, o julgamento colegiado do agravo de instrumento, com o esgotamento da instância ordinária, inaugura a competência dos Presidentes do





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, competentes para conhecer de eventual recurso especial ou extraordinário, respectivamente -, para processamento e julgamento do pedido de suspensão de execução de liminar ou de tutela antecipada (Lei 8.437/92, art. 4º, caput e §§ 4º e 5º).

Em virtude do efeito substitutivo (CPC, art. 512), uma vez julgado o mérito do recurso pelo Tribunal *a quo*, o *decisum* dali decorrente, no que tiver sido objeto de apelo, substitui a decisão recorrida, ainda que a pretensão recursal não tenha sido acolhida. O referido efeito substitutivo do recurso implica a prevalência da decisão proferida pelo órgão superior ao julgar recurso interposto contra o decisório da instância inferior.

Sucedo que, na hipótese em tela, estamos diante de decisão monocrática liminar proferida por Desembargador, contra a qual é cabível o recurso de agravo interno, (art. 1.021, CPC/15 e no art. 200 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro 2), a ser conhecido e julgado no próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, de sorte que compete à sua Presidência o julgamento do presente pedido de suspensão liminar

Em outros termos, não há nos autos decisão proferida em última instância neste Tribunal, razão pela qual, não exaurida a instância ordinária, há de prevalecer a tese adotada pela eg. Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (SL 63/RS, SLS 150/MG, SLS 172/GO, dentre outros), no sentido de que compete ao Presidente do próprio Tribunal de origem suspender os efeitos da decisão impugnada por agravo interposto, o qual não teve o seu mérito julgado.

No julgamento da Suspensão de Tutela Antecipada n.º 10/PE, ocorrido em 04.03.2004, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu pela competência do Tribunal de origem:





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

"AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. LIMINAR CONCEDIDA. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. PRESSUPOSTOS. DECISÃO DE ÚLTIMA OU ÚNICA INSTÂNCIA. REGIMENTO INTERNO. FORÇA DE LEI. RECEPÇÃO PELA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. 1. Suspensão da execução de liminar. Lei 8038/90, artigo 25, e RISTF, artigo 297. Legislação especial que, de modo explícito, não inseriu na competência do Presidente do Supremo Tribunal Federal o poder de suspender a execução de liminares concedidas por Tribunal Superior. 2. Para o deferimento do pedido indispensável que se trate de decisão proferida, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal. Ademais, necessária que a causa tenha por fundamento matéria constitucional e que haja a demonstração inequívoca de que a execução imediata do provimento liminar causará grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia. Precedente. 3. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade. Alegação improcedente. As disposições do Regimento Interno da Corte foram recebidas pela Constituição, que não repudia atos normativos anteriores à sua promulgação, se com ela compatíveis. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg na STA 10/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 04.03.2004, DJ 02.04.2004). (grifo nosso)

No mesmo sentido o Superior Tribunal de Justiça:

"AgRg nos EDcl na SLS 1748 / SP AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA 2013/0117592-1

Relator(a) Ministro FELIX FISCHER (1109)

Órgão Julgador CE - CORTE ESPECIAL





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Data do Julgamento 07/08/2013

Data da Publicação/Fonte DJe 26/08/2013

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. COMPETÊNCIA PARA CONHECIMENTO DO PEDIDO. INEXISTÊNCIA. PEDIDO DE SUSPENSÃO NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO CONHECIDO.

I - Consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/97) compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, examinar o pedido de suspensão dos efeitos de decisão em caso de manifesto interesse público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

II - A r. decisão monocrática que apenas não conheceu do agravo de instrumento interposto pelo Município de Carapicuíba não teve a aptidão de substituir a r. decisão interlocutória ora impugnada (art. 512 do CPC).

III - In casu, o em. Desembargador relator do agravo de instrumento não conheceu do agravo de instrumento interposto pela municipalidade em razão do reconhecimento da existência de prevenção de outro Órgão Colegiado integrante do mesmo eg. Tribunal de origem.

IV - Nesse sentido, consoante o procedimento legal adotado para o pedido suspensivo, a interposição do agravo de instrumento não prejudica nem condiciona o julgamento do pedido de suspensão.

V - Portanto, a toda evidência, o órgão competente para o exame do presente pedido suspensivo é a col. Presidência do eg. Tribunal de origem em razão de o agravo de instrumento interposto contra a r. decisão de primeira instância ainda estar pendente de análise. Agravo regimental não conhecido.” (grifo nosso)



Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Uma vez reconhecida a competência desta Presidência para apreciação deste pedido de suspensão da execução, passo à análise do caso em questão.

Cuida-se de pedido de suspensão da liminar que determinou “*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 Parolimpíadas – 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.*”

Como já ressaltado acima, embora deva a apreciação do pedido suspensivo estar centrada na ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a análise do mérito objeto do processo principal, ainda que em um juízo mínimo de delibação, pode contribuir para a solução do incidente, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (**STF - AgRg na STA 73/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ-e de 2.5.2008**) e do Superior Tribunal de Justiça (**AgRg na SLS n. 1.901/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/08/2014, DJede 27/8/2014**).

Dentre os princípios basilares do Direito Administrativo, segundo a doutrina clássica, está o da supremacia do interesse público sobre o particular e o da indisponibilidade do interesse público. Sob esses prismas axiológicos e normativos, não é possível dar guarida a interesses particulares quando confrontados com os anseios da coletividade, sendo vedado ao administrador dispor desses valores, bem como afastar-se das finalidades constantes da lei.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Diante desse cenário, confere-se à Administração Pública certas prerrogativas, a fim de concretizar os mandamentos legais e propiciar o bem-estar da sociedade. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: houve uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público. O mesmo ocorreu com o poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência desse crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade de empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional. (Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p.60).

À luz do art. 22, XI, combinado com o art. 30, I e II, ambos da Carta Magna de 1988, o município ostenta competência constitucional para legislar acerca das questões de interesse local, no sentido de que, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;

[...] Art. 30. Compete aos Municípios:





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em âmbito infraconstitucional, o Código Nacional de Trânsito ruma para o mesmo norte e atribui competência ao município para legislar a respeito do trânsito de veículos no seu âmbito territorial, consoante se infere do seu art. 24, I e XVI, litteratim :

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

*II - **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos**, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;*

[...]

*XVI - **planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego**, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;*

É cediço que o trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional brasileiro é regido pela Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

A Lei nº 9503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, definiu o Sistema Nacional de Trânsito como o "*conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades* " (art. 5º). Entre





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

os componentes do Sistema Nacional de Trânsito incluem-se os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - (art. 7º, I), cabendo a cada um organizá-los com o estabelecimento dos limites circunscricionais de suas atuações (art. 8º).

No tocante à competência para a imposição de penalidades por infrações de trânsito, prossegue o Estatuto de Trânsito:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais: (...) III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; [...]

Art. 21. Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (...) VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar, aplicar as penalidades de advertência, por escrito, e ainda as multas e medidas administrativas cabíveis, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; (...) VIII - fiscalizar, autuar, aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis, relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar; IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas; [...]

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição: (...) V - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24, no





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

*exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito; VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, **com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24**, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar; [...]*

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

(...)

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

(...)

Da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, observa-se o modelo descentralizador adotado pelo Código, sobressaindo-se a competência dos diversos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em matéria de trânsito, notadamente no campo executivo. Acerca desse tema, vale reproduzir a doutrina de Arnaldo Rizzardo:

“Sobressai-se a competência atribuída aos municípios, que passaram a controlar a circulação no âmbito das vias sob sua jurisdição, com o que resta





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

atenuada a hipertrofia centralizadora do Estado, dando-se relevo ao fato de revelar o trânsito interesse, sobretudo, local. Distribuíram-se as funções, criando-se órgãos técnicos para atuar em setores especializados.” (in Comentários ao código de trânsito brasileiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2007, págs. 5 e 6.)

À luz do disposto no Código de Trânsito Brasileiro, a autoridade de trânsito competente para a imposição de penalidades é aferida com base em 2 (dois) critérios: (1) local, e (2) natureza da infração cometida.

Assim, a aplicação de penalidade por infrações de trânsito compete: 1) à Polícia Rodoviária Federal (art. 20, III, do CTB), e aos órgãos e entidades executivos da União (art. 21, VI, VIII e IX, do CTB), quando cometida em rodovia federal; 2) aos órgãos e entidades executivos rodoviários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 21, VI, VIII e IX, do CTB), no âmbito da respectiva circunscrição; 3) aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito da respectiva circunscrição, "excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VIII do art. 24" (art. 22, V e VI, do CTB); e 4) aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios (inserindo-se o Distrito Federal - art. 24, § 1.º, do CTB), no âmbito da respectiva circunscrição, "**por infrações de circulação, estacionamento e parada** ", e "por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos " (art. 24, VII e VIII, do CTB).

Outrossim, em consonância com a orientação contida nos artigos 20, X, 21, XII, 22, XIII, 24, XIII, e 25, recomenda-se a integração entre os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, na esfera federal, estadual, distrital e municipal, para fins de arrecadação e compensação de penalidades de multas aplicadas, matéria regulamentada pelo Conselho Nacional de Trânsito - Contran, por sua Resolução n.º 145, de 21 de agosto de 2003.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Na hipótese em concreto, a atribuição para criar faixas exclusivas de circulação de veículos em logradouros públicos municipais está inserida na competência dos Municípios para dispor sobre regras de utilização dos bens que integram o seu patrimônio, e, em sentido mais amplo, decorre da competência dos Municípios para organizar o funcionamento da administração e dos serviços municipais – autoadministração–, dimensão de sua autonomia federativa reconhecida constitucionalmente (arts. 18 e 30, I, Constituição Federal), não consubstanciando invasão à esfera de competência federal para legislar sobre trânsito, pois a União, ao editar o diploma de regência da matéria, fez constar expressamente a atribuição dos órgãos de trânsito dos municípios para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos no âmbito da sua circunscrição, atenta à relevância desta competência para a ordenação do espaço urbano e para a tutela de inúmeros interesses locais, conforme art. 24, II, Código Brasileiro de Trânsito (Lei 9.503/97).

Com efeito, a Lei Municipal 5924/2015 fez a previsão das normas gerais, estabelecendo regras especiais para os jogos. O artigo 5º, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, com exceção do inciso VI, nos autos da Representação por Inconstitucionalidade nº 0061246-70.2015.8.19.0000, prevê a adoção de medidas restritivas para assegurar a mobilidade urbana, dentre outras porventura necessárias, como se depreende dos incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X e XI.

Em razão da impossibilidade de previsão de todas as questões envolvidas na organização dos jogos, o Decreto impugnado estipulou as penalidades decorrentes do desrespeito às medidas restritivas. Em virtude da excepcionalidade e grandiosidade do evento a ser realizado, o valor previsto na Lei 9503/97 (R\$ 127,69) não traria o caráter coercitivo necessário, razão por que foi estabelecido o valor de R\$ 1.500,00.





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Acentue-se que delegações de 206 países estarão na cidade, compostas de mais de 15.000 atletas, além da imprensa e turistas, impondo-se a ordenação do espaço urbano e de sua mobilidade com a finalidade de possibilitar o deslocamento e realização dos jogos em suas diversas modalidades e locais

Se ao Município é permitido o bloqueio total das faixas exclusivas, medida adotada dentro do âmbito do Poder de Polícia (o mais), também lhe é conferido o poder de restringir a circulação de veículos e pessoas em tais locais (o menos), salientando que as previsões estabelecidas pela Lei Municipal 5.924/2015 e pelos arts. 12, 18 e 19 do Decreto Municipal 41.867/2016 trazem consigo o específico fundamento (princípio da especialidade), a afastar a incidência, em determinadas hipóteses, das normas de competência da União sobre trânsito e transporte, dada a peculiaridade de que tais previsões normativas são temporárias e pontuais, relativas apenas à realização dos eventos olímpicos.

Consoante bem destacado pelo ente municipal, a decisão impugnada representa medida de grave lesão à ordem pública e jurídica, comprometendo a eficiência da organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, porquanto a criação das faixas exclusivas constitui medida administrativa indispensável, fundada no interesse público, objetivando assegurar condições de eficiência na realização dos Jogos Rio 2016.

Sem embargo da norma elencada no art. 19 do Decreto Municipal n 41.867/16, cumpre destacar a impossibilidade de aplicar sanções em duplicidade pela mesma infração de trânsito, dado que, consoante aduzido pelo próprio Município do Rio de Janeiro em sua peça inicial, enquanto na hipótese de uso indevido da faixa olímpica, a causar prejuízo ao bom andamento dos Jogos, será aplicada somente a multa prevista na norma especial sobre uso de via pública municipal de afetação ao uso especial (multa municipal de R\$ 1.500), na hipótese de





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

infração (invasão da faixa) que não afete diretamente os Jogos, será aplicada apenas a multa do Código de Trânsito.

Vale registrar que o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, com esteio no entendimento sedimentado naquela Egrégia Corte, julgou válido o Decreto nº 29.231/2008 no bojo da Suspensão de Segurança n. 3.629/RJ, ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro, sendo oportuna a transcrição do seguinte excerto do *decisum* em comento:

“A matéria de trânsito se sujeita, simultaneamente, à regulamentação pelos três entes da Federação: cabe à União editar normas gerais (Código Nacional de Trânsito), aos Estados regulamentar (Regulamento Geral de Trânsito) e aos Municípios disciplinar as questões ligadas ao interesse local (circulação de veículos, sinalização, estacionamento nas vias públicas, etc.).

O artigo 22, inciso XI, da Constituição dispõe que é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. No uso desta competência, a União editou o Código Nacional de Trânsito, Lei nº 9.503/97, que determina em seu art. 24, inciso II, a competência dos Municípios para “planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e segurança dos ciclistas” e, no inciso XVI, para “planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes”.

A competência dos Municípios para disciplinar o trânsito e o tráfego no seu território, especialmente quanto às regras de circulação de veículos e suas restrições, é reconhecida pela jurisprudência desta Corte como decorrência do art. 30, I, da





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Constituição. Nesse sentido, cito a ementa dos seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. - Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria " CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I " que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. - Agravo não provido.” (RE-AgR 191.363, Ministro Carlos Velloso, DJ11.12.1998) “CABE AO MUNICÍPIO REGULAR A UTILIZAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS DENTRO DE SUA ÁREA TERRITORIAL DE VEÍCULOS, INCLUSIVE DE LINHAS INTER-ESTADUAIS E INTERNACIONAIS, DESDE QUE, EM RELAÇÃO A ESTAS, NÃO PROCEDA COM ABUSO DE PODER, DE MODO A IMPOSSIBILITAR OU EMBARACAR ATIVIDADES REGULADAS PELOS PODERES ESTADUAIS E FEDERAIS.” (RMS 9.190, Ministro Victor Nunes, DJ 22.1.1962)

Os estudos técnicos realizados pelos órgãos municipais indicam que o trânsito de veículos de carga e a realização de operações de carga e descarga nos horários de pico contribuem de forma decisiva para a maior lentidão do fluxo de veículos, a dificuldade de locomoção da população, a ocorrência de colisões de grandes proporções e de congestionamentos ocasionados por defeitos nos veículos (fls. 597-611).

A existência de atos administrativos anteriores, que restringiram a circulação de veículos em outras vias da cidade, evidenciam a previsibilidade de tais medidas (fls. 563-579).





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

As matérias veiculadas na imprensa local demonstram a efetividade das restrições impostas pela Prefeitura para a melhoria do trânsito na cidade (fls. 581-595).

O documento juntado pelo Município informa que a adoção de medidas restritivas à circulação de veículos representa uma economia de R\$ 104.000.000,00, valor correspondente à redução da emissão de gases poluentes, à diminuição do custo das operações dos veículos em função da redução do tempo de viagem e a melhor utilização do tempo dos cidadãos com a diminuição das horas gastas no trânsito (fl. 609).

Registre-se que o fundamento central para a concessão das liminares foi o de que o decreto, ao prever apenas o prazo de dez dias corridos para a adaptação dos usuários às novas regras de circulação, violou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. No entanto, os decretos datam de abril e maio deste ano, não subsistindo mais dúvida de que já houve prazo razoável e proporcional para que as empresas atingidas elaborassem novo planejamento logístico.

Ademais, vejo presente a probabilidade de concretização do denominado “efeito multiplicador” (SS 1.836-AgR/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, unânime, DJ 11.10.2001).

Ante o exposto, defiro o pedido de suspensão das decisões proferidas nos mandados de segurança nº 2008.004.00565, nº 2008.004.00583, nº 2008.004.00590, nº 2008.004.00592, nº 2008.004.00600, nº 2008.004.00629, nº 2008.004.00641, nº 2008.004.00650, nº 2008.004.00710 e nº 2008.004.00742, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.”

Outrossim, decorre da própria convivência em sociedade que, em determinados momentos, haja algum efeito negativo para as pessoas que convivem em sua cidade com eventos de tamanha magnitude. Ou seja, é da própria noção de





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Estado, de sociedade, do pacto social, que, por vezes, seja necessário impor restrições à circulação de pessoas e veículos.

Sem embargo da inserção dos direitos fundamentais do cidadão na regra do art. 60, parág. 4º, o que impede a sua supressão por estarmos diante de uma cláusula pétrea, tais direitos não são absolutos, vale dizer, não são ilimitados, atribuídos ao exclusivo interesse do titular.

Ao revés, o ordenamento tutela um interesse somente enquanto atender àquelas razões, de natureza coletiva, asseguradas com a técnica das limitações e dos vínculos, vale dizer, na medida em que o ordenamento constitucional funcionaliza e socializa o direito subjetivo, erigindo o princípio da solidariedade como objetivo fundamental da República, os direitos fundamentais podem, sim, sofrer restrições.

Sobre tema semelhante, o Superior Tribunal de já teve oportunidade de se manifestar:

RMS 32151 / PR

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA
2010/0089738-6

Relator(a) Ministro OG FERNANDES (1139)

Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA

Data do Julgamento 07/11/2013

Data da Publicação/Fonte DJe 25/11/2013

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE
SEGURANÇA. REALIZAÇÃO DE OBRA PÚBLICA. DUPLICAÇÃO DE
RODOVIA. SUPOSTO PREJUÍZO PARA ESTABELECIMENTO
COMERCIAL. MODIFICAÇÃO DO PROJETO. IMPOSSIBILIDADE.
ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DENTRO DOS PARÂMETROS





Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

LEGAIS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE EXISTENTES. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. De acordo com o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, observados os limites contidos na legislação, os benefícios coletivos resultantes da realização de obra pública - como a duplicação de uma rodovia - prevalecem em detrimento de interesses meramente comerciais da sociedade empresária em facilitar o acesso de clientes ao estabelecimento.

2. No caso, o projeto da obra foi realizado pelo DER/PR, autoridade competente, nos termos do art. 2º, II e VIII, do Decreto n. 2.458/00.

3. O não atendimento do pleito do particular foi justificado por questões de segurança de tráfego, pois com as novas obras, haverá o aumento da velocidade dos veículos, sendo desaconselhável o acesso direto ao estabelecimento comercial por meio da rodovia, ante o risco de acidentes. A atividade empresária, por seu turno, não foi inviabilizada, pois o acesso à sede da empresa foi garantido por meio de rotas alternativas.

4. O ato administrativo, dessa feita, seguiu os parâmetros legais e atendeu aos requisitos da razoabilidade e proporcionalidade, não sendo possível contrastar as conclusões nele contidas sem que haja dilação probatória, providência incompatível com rito do writ.

5. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.

Assim, é possível vislumbrar-se um *fumus boni iuris* específico, consistente na plausibilidade das alegações daquele que pleiteia a suspensão, consistindo o *periculum in mora* na iminência de lesão à ordem pública, enquanto se aguarda o julgamento definitivo.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Presidência do Tribunal de Justiça

Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

Frise-se, uma vez mais, que não está a Presidência antecipando entendimento a ser adotado no julgamento do recurso interposto, nem emitindo juízo de valor a respeito da solução encontrada para o conflito.

Ante o exposto, **DEFIRO o pedido de suspensão** com fundamento no artigo 4º da Lei nº 8.437/92, para sustar, **até o fim da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos**, os efeitos da suspensão da liminar que determinou “*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.*”

Intimem-se e dê-se ciência à Procuradoria Geral de Justiça.

Dê-se ciência ao juízo de origem.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2016.

Desembargador LUIZ FERNANDO RIBEIRO DE CARVALHO

Presidente do Tribunal de Justiça

(1) Meirelles, Hely Lopes, Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 63.

(2) Zavascki, Teori Albino, *Antecipação de Tutela*, ed. Saraiva, São Paulo, 1999, p. 175.

(3) Marga Barth Tessler *in* Suspensão de segurança – artigo publicado em 25/10/2004 – Revista de Doutrina da 4ª Região, publicação da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região – EMAGIS.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Presidência do Tribunal de Justiça



Suspensão de Segurança nº 0038221-91.2016.8.19.0000
Requerente: Município do Rio de Janeiro

