

Gabinete do Desembargador Itamar de Lima

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5288237-51.2019.8.09.0000**

**Comarca de Goiânia**

**ÓRGÃO ESPECIAL**

**REQUERENTE:** Prefeito Do Município De Goiânia

**REQUERIDA:** Câmara Municipal De Goiânia

**RELATOR:** Desembargador ITAMAR DE LIMA

**EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 15/2017 QUE SUSTOU O DECRETO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL N. 2.785/2016, QUE CRIOU O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL MODA GOIÂNIA A TÍTULO DE REGULAMENTAR O ART. 40, INCISOS, IV, V, VI E VIII, DA LEI COMPLEMENTAR N. 171/2007 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA) TERIA INOVADO NA ORDEM JURÍDICA. POSSIBILIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DE AUTONOMIA JURÍDICA, ABSTRAÇÃO. GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA SUSTAR O ATO NORMATIVO QUE EXTRAPOLE O PODER REGULAMENTAR. DISPOSITIVO LEGAL QUE NÃO CARECE DE REGULAMENTAÇÃO. INOVAÇÃO INDEVIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS**

## PODERES.

1. Constatando-se que o Decreto Legislativo n. 15/2017 qualifica-se como ato de poder público de conteúdo normativo primário, portanto, revestido dos atributos de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade, deve-se concluir pela possibilidade de sua submissão à fiscalização abstrata de constitucionalidade, já que possuidor de densidade normativa para dito fim.
2. Possui a Câmara Municipal, competência para promover o controle regulamentar ou de delegação legislativa exercida pelo Poder Executivo Municipal, a qual lhe foi conferida pela Constituição Estadual, ex vi do artigo do seu artigo 11, inciso IV, c/c o art. 62.
3. O decreto regulamentar não pode dispor de maneira diversa do que consta no diploma normativo regulamentado, ou seja, a ele não é dado inovar sob o argumento de regulamentá-lo, situação que, ocorrida, suscita, por via de consequência, a reação do Poder Legislativo, o qual poderá sustar os atos que, a esse título, ultrapassem a sua competência regulamentar.
4. De uma leitura de ambos os dispositivos, nota-se, primeiramente, que as disposições da Lei Complementar n. 171/2007 (Plano Diretor do Município de Goiânia) não carecem de nenhuma regulamentação, encontrando-se apta para sua imediata aplicação, motivo pelo qual se conclui que o Decreto Regulamentar n. 2.785/2016, ao criar o Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia (APL Moda Goiânia), na verdade, inovou indevidamente, inclusive modificando os padrões urbanísticos naquela região, afetando, inclusive, o grau de incomodidade, restando mais do que clara a exorbitância do poder regulamentar que lhe fora conferido.
5. Assim, a reação do Poder Legislativo Municipal, através da edição do Decreto Legislativo n. 15/2017, com vistas a sustar os efeitos do Decreto n. 2.785/2016, não desborda dos requisitos constitucionais inerentes, indispensáveis à suspensão do ato normativo emanado do poder Executivo, haja vista restar mais do que materializado o abuso do poder regulamentar. Correta, portanto, a ação da Câmara Municipal de Goiânia na fiscalização do exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo local, inexistindo, na hipótese, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

## IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os integrantes do **Órgão Especial**, por **unanimidade de votos**, em **julgar improcedente a ação declaratória de inconstitucionalidade**, nos termos do voto do relator.

Presidiu a sessão, Desembargador Walter Carlos Lemes.

Presente a Procuradora de Justiça, Dra. Ana Cristina Ribeiro Peternella França.

Goiânia, 09 de novembro de 2020.

Desembargador **ITAMAR DE LIMA**

Relator

### VOTO DO RELATOR

Cuida-se de ação declaratória de inconstitucionalidade interposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA** em face do Decreto Legislativo n. 15/2017, editado pela **CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA** com vistas a sustar o Decreto do Poder Executivo Municipal n. 2.785/2016, que cria o Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia, dentre outras providências.

Inicialmente, cumpre registrar que a ação declaratória de inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 46, inciso VIII, da Constituição do Estado de Goiás e, ainda, o art. 102, inciso I, da Constituição Federal, objetiva expungir do universo jurídico lei ou ato normativo estadual ou municipal, qualificando-se como tal aquela que contenha os requisitos de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade.

No caso em tela, constata-se que o Decreto em comento qualifica-se com ato de poder público de conteúdo normativo primário e, portanto, sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade, tanto que o STF, em análise a questão semelhante, notadamente a respeito de Decreto Legislativo que sustou a vigência de outro emitido pelo Executivo (ADI 748), de relatoria de Ministro Celso de Mello, pontuou o seguinte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL - **DECRETO LEGISLATIVO – CONTEUDO NORMATIVO** –

**SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR DO ESTADO – CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) – POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – AÇÃO DIRETA CONHECIDA. REDE ESTADUAL DE ENSINO – CALENDÁRIO ESCOLAR ROTATIVO – PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO – RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE TEM OBJETO PRÓPRIO. INCIDE EXCLUSIVAMENTE SOBRE ATOS ESTATAIS PROVIDOS DE DENSIDADE NORMATIVA. A NOÇÃO DE ATO NORMATIVO, PARA EFEITO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE EM TESE, REQUER, ALÉM DE SUA AUTONOMIA JURÍDICA, A CONSTATAÇÃO DO SEU COEFICIENTE DE GENERALIDADE ABSTRATA, BEM ASSIM DE SUA IMPESSOALIDADE. – O DECRETO LEGISLATIVO, EDITADO COM FUNDAMENTO NO ART. 49, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NÃO SE DESVESTE DOS ATRIBUTOS TIPIFICADORES DA NORMATIVIDADE PELO FATO DE LIMITAR-SE, MATERIALMENTE, A SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE ATO ORIUNDO DO PODER EXECUTIVO. TAMBÉM REALIZA FUNÇÃO NORMATIVA O ATO ESTATAL QUE EXCLUI, EXTINGUE OU SUSPENDE A VALIDADE OU A EFICÁCIA DE UMA OUTRA NORMA JURÍDICA. A EFICÁCIA DEROGATÓRIA OU INIBITÓRIA DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DOS ATOS ESTATAIS CONSTITUI UM DOS MOMENTOS CONCRETIZADORES DO PROCESSO NORMATIVO. A SUPRESSÃO DA EFICÁCIA DE UMA REGRA DE DIREITO POSSUI FORÇA NORMATIVA EQUIPARÁVEL A DOS PRECEITOS JURÍDICOS QUE INOVAM, DE FORMA POSITIVA, O ORDENAMENTO ESTATAL, EIS QUE A DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE UM PRECEITO JURÍDICO INCORPORA, AINDA QUE EM SENTIDO INVERSO, A CARGA DE NORMATIVIDADE INERENTE AO ATO QUE LHE CONSTITUI O OBJETO. O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSPENDE A EFICÁCIA DE ATO DO PODER EXECUTIVO IMPÕE A ANÁLISE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DOS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DO EXERCÍCIO DESSA EXCEPCIONAL COMPETÊNCIA DEFERIDA À INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR. CABE À CORTE SUPREMA, EM CONSEQUÊNCIA, VERIFICAR SE OS ATOS NORMATIVOS EMANADOS DO EXECUTIVO AJUSTAM-SE, OU NÃO, AOS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR OU AOS DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA. A FISCALIZAÇÃO ESTRITA DESSOS PRESSUPOSTOS JUSTIFICA-SE COMO IMPOSIÇÃO DECORRENTE DA NECESSIDADE DE PRESERVAR, "HIC ET NUN", A INTEGRIDADE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. – A PREVISÃO DO CALENDÁRIO ROTATIVO ESCOLAR NA LEI QUE INSTITUI O PLANO PLURIANUAL PARECE LEGITIMAR O EXERCÍCIO, PELO CHEFE DO EXECUTIVO, DO SEU PODER REGULAMENTAR, TORNANDO POSSÍVEL, DESSE MODO, A IMPLANTAÇÃO DESSA PROPOSTA PEDAGÓGICA MEDIANTE DECRETO. POSIÇÃO DISSIDENTE DO RELATOR, CUJO ENTENDIMENTO PESSOAL FICA RESSALVADO. (ADI 748 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal**

Pleno, julgado em 01/07/1992, DJ 06-11-1992 PP-20105 EMENT VOL-01683-01 PP-00041 RTJ VOL-00143-02 PP-00510).

Portanto, não se deve olvidar a possibilidade de o Decreto Legislativo n. 15/2017, expedido pela Câmara Municipal de Goiânia, ser objeto de fiscalização abstrata de constitucionalidade, uma vez que ele possui densidade normativa suficiente para tal fim.

Pois bem. No que tange à questão de fundo, urge considerar que a Constituição do Estado de Goiás consigna no seu artigo 11, inciso IV, a competência da Assembleia Legislativa para promover o controle de ato regulamentar ou de delegação legislativa exercida pelo Poder Executivo Estadual; ocorre que semelhante competência pode ser conferida à Câmara Municipal, conforme previsão do art. 62 do diploma constitucional estadual.

Com efeito, dispõe a doutrina, a respeito do Decreto Regulamentar, que:

“Sempre foi atribuição do Presidente da República regular, por decreto, as leis, visando a sua **fiel** execução. Nesse caso, temos o decreto regulamentar ou de execução, previsto no art. 84, inciso IV, da Constituição, segundo o qual compete ao PR sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.” **(Dirley da Cunha Júnior, Curso de Direito Constitucional, 11ª ed., pág. 989)**

Nesses termos, o decreto regulamentar não pode dispor de maneira diversa do que consta no diploma normativo regulamentado, ou seja, dizendo de outro modo, a ele não é dado inovar sob o argumento de regulamentá-lo, com o que ocorre o atropelo do processo legislativo, suscitando, por via de consequência, a reação do Poder Legislativo, o qual poderá sustar os atos que, a esse título, ultrapassem a sua competência regulamentar.

Tanto é que a representante da Procuradoria-Geral de Justiça, no parecer de movimentação 44, consignou o entendimento de que “[...] a validade jurídico-constitucional de um decreto legislativo expedido com fundamento no referido dispositivo constitucional depende de o objeto de controle ser um ato normativo emanado do Poder Executivo, ter havido exorbitância do poder regulamentar ou, de tal ato ter extrapolado os limites de delegação legislativa.”.

Assim, vê-se que a reação do Poder Legislativo Municipal surgiu através da edição do Decreto Legislativo n. 15/2017, o qual se lastreia na suposta exorbitância do poder regulamentar conferido ao Prefeito de Goiânia, sendo que, ao sustar os dispositivos apontados como exorbitantes, o fez na seguinte forma:

Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -> Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ÓRGÃO ESPECIAL  
Usuário: - Data: 12/03/2021 10:48:27



“Art. 1º Ficam SUSTADOS, a partir da data de promulgação do presente Decreto Legislativo, o Decreto do Poder Executivo Municipal n. 2.785, de 26 de outubro de 2016, que cria o Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia e dá outras providências, por exorbitar ao Poder Regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. Em decorrência do disposto no presente artigo e a partir da vigência deste Decreto Legislativo, ficam sem efeitos todos os atos fundamentados no mencionado instrumento normativo sustado.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua promulgação, revogando as disposições em contrário.”

Consoante se observa, constata-se que a razão da edição do Decreto do Poder Executivo Municipal n. 2.785/2016, foi justamente a criação do "**Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia**", o que, supostamente, deu-se em virtude da necessidade de regulamentação do art. 40, incisos IV, V, VI e VIII, da Lei Complementar n. 171/2007 (Plano Diretor do Município de Goiânia), que assim dispõe (movimento n. 01, arquivo n. 04):

“Art. 40. A implementação dos programas estratégicos de desenvolvimento econômico, conforme a FIG. 3 – Desenvolvimento Econômico, dar-se-á por meio de diretrizes gerais que consistirão em:

(...)

IV - desenvolver as potencialidades da produção local, a dinamização e valorização dos ramos de atividades já consolidadas e emergentes;

V - criar arranjos produtivos de atividades intensivas que combinem o emprego de mão-de-obra com conteúdo tecnológico e serviços especializados, conectados em redes de micro, pequenas, médias e grandes empresas, em cadeias produtivas locais e globais;

VI - viabilizar mecanismos institucionais que possibilitem o desenvolvimento da cidade, identificando as potencialidades de cada atividade geradora de emprego e renda e divulgá-las como forma de incentivo à população, visando diminuir a desigualdade, dando oportunidades a todos, qualificando e transformando a Capital;

(...)

VIII - consolidar e divulgar a identidade goiana, associando-a aos produtos e serviços da Região Metropolitana, oferecendo espaço privilegiado e qualificado de convivência propícia à comunidade local, baseada na oferta de serviços, produtos e atividades turística;”

Com efeito, o inteiro teor do Decreto Regulamentar (Decreto n. 2.785/2016), expedido pelo Prefeito de Goiânia, diz o seguinte:

“Art. 1º Fica instituído o Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia (APL Moda Goiânia), com disciplinamento especial para as áreas e/ou lotes formadores do polígono do entorno da





Praça do Trabalhador, delimitado conforme figura constante no Anexo Único deste Decreto e do qual fazem parte as seguintes vias:

I - Avenida Independência;

II - Rua 67-A;

III - Estrada de ferro;

IV - Rua 67-B;

V - Rua José Sinimbu filho;

VI - Rua 67-C;

VII - Rua 67-D;

VIII - Rua 68 (trecho entre a Av. Independência e a Rua 67-A);

IX - Rua 69;

X - Rua 300;

XI - Rua 301;

XII - Rua 302;

XIII - Rua 303;

XIV - Rua 304;

XV - Rua 305;

XVI - Viela de Passagem;

XVII - Avenida Contorno;

XVIII - Avenida Botafogo;

XIX - Rua 44;

XX - Avenida Goiás Norte;

XXI - Avenida Oeste;

XXII - Rua 74 (trecho entre a Av. Independência e a Av. Contorno).

Art. 2º Ficam permitidas a implantação e instalação de atividades não residenciais condizentes com o APL Moda Goiânia, com Grau de Incomodidade - GI-1, GI-2 e GI-3 para as vias classificadas como locais de 1 a 5 no perímetro ora delimitado, desde que atendidos os requisitos legais para o Licenciamento.

§ 1º As atividades não residenciais mencionadas no *caput* deste artigo serão disciplinadas em ato próprio do Órgão Municipal de Planejamento Urbano.

§ 2º Para as edificações não residenciais existentes, admite-se a locação de reserva técnica

de estacionamento gratuito de veículos para clientes num raio de 300m (trezentos metros) e liberação da área de carga e descarga.

§ 3º Para as novas edificações não residenciais ou acréscimos de áreas em edificações existentes, a reserva técnica e a área de carga e descarga deverão atender a legislação vigente.

Art. 3º Ficam permitidos os empreendimentos definidos como macroprojetos, identificados no art. 94, I e II, desde que, atendidas as exigências estabelecidas nos arts. 95 e 96, da Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007 e os dispositivos da Lei nº 8.646, de 23 de julho de 2008 ou sucedâneas, no perímetro ora delimitado.

Art. 4º Visando garantir a mobilidade urbana, de modo a resguardar maior fluidez no trânsito de bens e pessoas, serão implantadas alterações no fluxo de veículos e criadas vagas de estacionamento ao longo das vias do perímetro ora delimitado, observando as normas e diretrizes da política de mobilidade urbana e os princípios da equidade no uso do espaço público.

§ 1º A mobilidade urbana sustentável será garantida com a implantação de sistema binário entre a Rua 44 e a Avenida Contorno e alterações nas áreas de estacionamento, conforme projeto coordenado pelo Órgão Municipal de Planejamento Urbano e executado pelos órgãos municipais competentes.

§ 2º Os estacionamentos das vias deverão ser implantados conforme projeto urbanístico elaborado pelo Órgão Municipal de Planejamento Urbano.

§ 3º Poderão ser designadas como áreas de estacionamento, além do descrito no § 2º deste artigo, as áreas públicas resultantes de desapropriação e áreas remanescentes do sistema viário, sendo permitida a realização de Parceria Público Privada (PPP) para a criação de edifícios garagem, observados os dispositivos da Lei nº 9.548, de 22 de abril de 2015.

Art. 5º Quando se tratar de áreas tombadas, pertencentes ao perímetro ora delimitado, é necessário à anuência prévia do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) ou órgão correspondente em âmbitos estadual e municipal.

Art. 6º Para garantir a exequibilidade do APL Moda Goiânia, ficam estabelecidos os seguintes prazos, a contar da data de publicação deste Decreto:

I - 6 (seis) meses para a implantação do sistema binário previsto no § 1º do art. 4º;

II - 4 (quatro) meses para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e Procedimento não Solicitado (PNS) visando a formalização da intenção de parceria público-privadas, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.548/2015, para a construção de edifícios garagem nas áreas de que trata o § 3º, do art. 4º;

III - 12 (doze) meses para a execução da PPP relativo à construção dos estacionamentos previstos no §3º do art. 4º;

IV - 24 (vinte e quatro) meses para implantação da reorganização da área pública ocupada pelas feiras especiais (Feira Hippie e Feira da Madrugada).

Art. 7º Fica criado o Comitê Gestor do APL Moda Goiânia, composto por representantes legais das associações dos comerciantes e dos feirantes da região, bem como da Administração Municipal, por meio dos órgãos municipais de planejamento urbano, desenvolvimento



econômico, trânsito, com representatividade da Procuradoria-Geral do Município, garantindo sua paridade.

Parágrafo único. O Comitê Gestor do APL Moda Goiânia será constituído por ato do Chefe do Poder Executivo e presidido pelo representante do Órgão Municipal de Planejamento Urbano.

Art. 8º o Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.”

De uma leitura de ambos os dispositivos, nota-se, primeiramente, que as disposições da Lei Complementar n. 171/2007 (Plano Diretor do Município de Goiânia) não carecem de nenhuma regulamentação, encontrando-se pronta, apta para sua imediata aplicação, motivo pelo qual se conduz à conclusão de que o Decreto Regulamentar n. 2.785/2016, na verdade, não objetivou a regulamentação do diploma aludido e sim, inovou, ao prever a criação do Arranjo Produtivo Local Moda Goiânia (APL Moda Goiânia).

Sobreleva ressaltar que, ao par de criar o aludido arranjo, o decreto discutido também modificou os padrões urbanísticos naquela região, afetando, inclusive, o grau de incomodidade, restando mais do que clara a exorbitância do poder regulamentar que lhe fora conferido.

Nesses termos, mostra-se possível afirmar que a reação do Poder Legislativo Municipal, através da edição do Decreto Legislativo n. 15/2017, com vistas a sustar os efeitos do Decreto n. 2.785/2016, não desborda dos requisitos constitucionais inerentes, indispensáveis à suspensão do ato normativo emanado do poder Executivo, haja vista restar mais do que materializado o abuso do poder regulamentar.

Correta, portanto, a ação da Câmara Municipal de Goiânia na fiscalização do exercício do poder regulamentar pelo Poder Executivo local, inexistindo, na hipótese, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

**DIANTE DO EXPOSTO**, *julgo improcedente o pedido* manifestado na presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do artigo 487, inciso I do CPC.

**É o voto.**

Goiânia, 09 de novembro de 2020.

Desembargador **ITAMAR DE LIMA**

Relator