

ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0055304-08.2025.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Advogado: Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro
REPRESENTADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 10855 DE 2025 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR

DECISÃO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro em face da Lei Estadual nº 10.855, de 03 de julho de 2025. A legislação atacada possui a seguinte redação:

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em conformidade com o que dispõe o § 5º combinado com o § 7º do artigo 115 da Constituição Estadual, promulga a Lei n.º 10.855, de 3 de julho de 2025, oriunda do Projeto de Lei n.º 57, de 2023.

LEI N.º 10.855, DE 3 DE JULHO DE 2025.

REVOGA O DECRETO-LEI N.º 224 DE 18 DE JULHO DE 1975, QUE RECONHECE DE DOMÍNIO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO OS IMÓVEIS QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RESOLVE:

Art. 1º Fica revogado o Decreto-Lei n.º 224 de 18 de julho de 1975, que "reconhece de domínio do Município do Rio de Janeiro os imóveis que menciona, e dá outras providências".

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 3 de julho de 2025.

Deputado **GUILHERME DELAROLI** - 1º Vice-Presidente no exercício da Presidência

Autor: Deputado **RODRIGO AMORIM**

2

O Prefeito do Município do Rio de Janeiro sustenta que o ato normativo padece de inconstitucionalidade formal e material.

Nesse passo, alega, em apertada síntese, usurpação da competência privativa dos Municípios para legislar e gerir seus próprios bens e sobre matérias de interesse local, bem como violação à separação de poderes, ao pacto federativo, à autonomia municipal, ao direito de propriedade e ao devido processo legal. Pontua, igualmente, que a Lei impugnada excede os limites da delegação de competência da União Federal, contida no art. 13 da Lei Complementar Federal nº 20/1974.

Diante de tal quadro, requer a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Lei Estadual nº 10.855/2025, ante o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, este último evidenciado pela ameaça à continuidade da administração municipal e ao planejamento de eventos cruciais como o Carnaval.

É o relatório. Decido.

Limita-se o presente julgamento à análise da medida cautelar pleiteada, consoante previsão do artigo 238 do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 238. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

2

(...)

§ 2º Em caso de excepcional urgência, a medida cautelar poderá ser deferida sem a audiência prévia dos órgãos e das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

§3º- Também em caso de excepcional urgência, durante o recesso e nos dias em que não houver expediente forense normal, a medida cautelar poderá ser deferida por órgão diretivo e, nos demais dias, também pelo respectivo relator, ambos ad referendum, apresentado o processo em mesa na primeira sessão subsequente do Órgão Especial.

Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional. Acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade confira-se a lição de Luís Roberto Barroso:

“A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 8ª edição, 2019. Saraiva, p. 261)

In casu, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade que tem por objeto a Lei Estadual nº 10.855/2025, oriunda de iniciativa parlamentar, que revoga o Decreto-Lei nº 224/1975, o qual, por seu turno, reconhece ser de

4

domínio do Município do Rio de Janeiro diversos imóveis e dá outras providências, id. 01 do Anexo:

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em conformidade com o que dispõe o § 5º combinado com o § 7º do artigo 115 da Constituição Estadual, promulga a Lei n.º 10.855, de 3 de julho de 2025, oriunda do Projeto de Lei n.º 57, de 2023.

LEI N.º 10.855, DE 3 DE JULHO DE 2025.

REVOGA O DECRETO-LEI N.º 224 DE 18 DE JULHO DE 1975, QUE RECONHECE DE DOMÍNIO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO OS IMÓVEIS QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R E S O L V E:

Art. 1º Fica revogado o Decreto-Lei n.º 224 de 18 de julho de 1975, que "reconhece de domínio do Município do Rio de Janeiro os imóveis que menciona, e dá outras providências".

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 3 de julho de 2025.

Deputado **GUILHERME DELAROLI** - 1º Vice-Presidente no exercício da Presidência

Autor: Deputado **RODRIGO AMORIM**

Eis o teor do Decreto-lei 224/75, id. 08 do Anexo – fls. 9-10:

4

“Decreto-Lei nº 224, de 18 de julho de 1975

Reconhece de domínio do Município do Rio de Janeiro os imóveis que menciona.

*O Governador do Estado do Rio de Janeiro, no uso das atribuições que lhe confere o §1º do artigo 3º da **Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974**, e tendo em vista o disposto no artigo 13 da mesma Lei,*

DECRETA

Art. 1º - ficam reconhecidos de domínio do Município do Rio de Janeiro os imóveis de que a titular a antiga Prefeitura do Distrito Federal ou o antigo Estado da Guanabara, situados no referido Município, na área definida e delimitada no projeto de alinhamento e loteamento da “Cidade Nova”, designado “PA 9.362/PAL 31.591” e aprovado pelo Decreto “E” nº 7.045, de 03 de junho de 1974, do antigo Estado da Guanabara, inclusive e quadra ali prevista como “Centro Administrativo” e respectivas benfeitorias já existentes.

Art. 2º. É o Município do Rio de Janeiro reconhecido como o titular de quaisquer direitos de que dispunha a antiga Prefeitura do Distrito Federal ou o antigo Estado da Guanabara, sobre imóveis situados na área de que trata o artigo anterior.

Art. 3º. Prosseguir-se-ão a benefício do Município do Rio de Janeiro as ações de desapropriação em curso, ajuizadas pela antiga Prefeitura do Distrito Federal ou pelo antigo Estado da

Guanabara, relativamente a imóveis situados na área de que trata o artigo 1º deste decreto-lei.

Art. 4º. Excluem-se do disposto neste decreto-lei:

- os imóveis aplicados a serviço ou estabelecimento da administração direta ou indireta do Estado e das fundações por ele instituídas;

II – os lotes de terreno designados, no projeto referido no artigo 1º, como “lote 1 da quadra QUE-6”, “lotes 1, 2, 3, 4, 5 e 6 da Quadra QUE-7” e “lote 1 da quadra QUD-1”.

Art. 5º. Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de julho de 1975

Floriana Faria Lima, Laudo de Almeida Camargo”

Página
10
Carimbado Eletronicamente

O Decreto-Lei nº 224/1975, cuja revogação é objeto da Lei impugnada, reconheceu o domínio do Município do Rio de Janeiro sobre os imóveis ali mencionados, com amparo na autorização excepcional concedida pelo art. 13 da Lei Complementar Federal nº 20/1974:

LC 20/74

SEÇÃO II

Do Patrimônio, dos Bens, Rendas e Serviços

Art. 12. O Estado do Rio de Janeiro, criado por esta Lei, sucede no domínio, jurisdição e competência, aos atuais

6

Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

§ 1º O patrimônio, nele compreendidos os bens e a renda, bem como os direitos, obrigações de ordem interna e internacional, encargos e prerrogativas dos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, são transferidos ao novo Estado.

§ 2º Os serviços públicos estaduais, assim definidos por ato do novo Estado, lhe serão transferidos com os recursos orçamentários e extraorçamentários a eles destinados e com os respectivos bens móveis e imóveis.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para o novo Estado, ou para os Municípios, as propriedades pertencentes aos ministérios civis e militares que se tenham tornado desnecessárias aos serviços desses órgãos da União.

Art. 13. Pertencem aos Municípios das Cidades do Rio de Janeiro e de Niterói os bens de qualquer natureza que, por decreto-lei do Governador do Estado, forem reconhecidos de domínio municipal.

Como consta do Parecer Nº 08/2023/BSLCS/PG02/ASS-PG06, id. 8 do Anexo, “O Decreto-Lei 224, de 18 de julho de 1975, foi expedido com base no art. 13 da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, por determinação da Constituição Federal de 1967, com a redação da Emenda nº 1/1969”.

Na inicial, id. 02 – fls. 11-12, o Representante destaca o Parecer Normativo nº 33/88 de autoria do Procurador e Professor Diogo de Figueiredo, que, em brilhante análise, pontua que a Lei Complementar nº 20/74 esgotou em si mesma o fim prático visado, qual seja, a constituição do domínio patrimonial das novas unidades políticas. Veja-se trecho do Parecer, id. 02 – fls. 12:

6

7

A norma derivada, no que respeita à atribuição de domínio ao novel Estado, e a Lei Complementar nº 20, de 19 de julho de 1974 (II), que, no pleno exercício do poder de regular a matéria de criação de Estado como entender, determinou, no seu artigo 12, que o Estado do Rio de Janeiro, criado por aquela Lei Complementar, sucede (presente do indicativo) no domínio os Estados do Rio de Janeiro (antigo) e da Guanabara e, no art. 13, que o Poder Executivo do novo Estado deveria reconhecer (leia-se "declarar") os bens de domínio municipal das Cidades do Rio de Janeiro e de Niterói.

Sem dúvida, como ensina CELSO RIBEIRO BASTOS, estamos diante de normas complementares exaurientes (in "Lei Complementar, Teoria e Comentários", Saraiva, S. Paulo, 1985, págs. 35 e 36) porque consumaram, em si mesmas, o fim prático por elas visado que era a constituição do domínio patrimonial das novas unidades políticas. Também esse é o entendimento de ANTONIO EDVING CACURI (of. cit., pag. 289, 2a. conclusão).

7



Observe-se que ao Decreto-Lei previsto no artigo 13 da Lei Complementar nº 20/74 não se atribuiu qualquer efeito constitutivo: sua função seria de reconhecer (identificar, discriminar) quais os bens que passaram, por força dessa Lei Complementar, a integrar os patrimônios dos mencionados municípios. Sua função não estaria, portanto, ligada à constituição do domínio mas à sua declaração; em outras palavras: foi a exequibilidade da atribuição domínial da Lei Complementar que ficou pendente do reconhecimento administrativo da incidência da categorização por ela feita.

Em consequência, e como primeira conclusão, equivocou-se, data venia, no particular, o "Visto" de seu ilustre antecessor quando afirmou que a transferência dos bens do patrimônio do Estado da Guanabara ao Município do Rio de Janeiro se operou por força do texto constitucional estadual (conclusão do item 3.a deste Parecer). Como lei complementar exauriente (aliás expressamente invocada para exemplificar esta categoria, por CELSO RIBEIRO BASTOS), a Lei Complementar nº 20/74 esgotou, em si mesma, o efeito jurídico visado; no caso, a transferência de domínio, "sem qualquer integração ou adjutório de outra espécie normativa" (in op. cit., pág. 35).

Desse modo, a função do Decreto-Lei do Governador seria meramente declaratória, identificando os bens que, por força da Lei Complementar (editada pela União), já integravam o patrimônio municipal.

9

Nesse passo, a Lei Estadual impugnada, ao revogar Decreto-lei que dispõe sobre o patrimônio do Município do Rio de Janeiro com o objetivo de "aumentar a arrecadação ao Estado do Rio de Janeiro" e "retomar" bens do Município que considera de interesse do Estado, id. 2 do Anexo, viola, em sede de cognição sumária, o pacto federativo, a separação de poderes, o direito de propriedade e o devido processo legal.

JUSTIFICATIVA

O decreto-lei n.º 224 de 18 de julho de 1975 estabelece, em seu artigo 1º, o reconhecimento de domínio do Município do Rio de Janeiro, sobre os imóveis de que era titular a antiga Prefeitura do Distrito Federal ou o antigo Estado da Guanabara, situados no referido Município, na área definida e delimitada no projeto de alinhamento e loteamento da "Cidade Nova", designado "PA-9.362/PAL – 31.591" e aprovado pelo Decreto "E" nº 7.045, de 03 de junho de 1974, do antigo Estado da Guanabara, inclusive e quadra ali prevista como "Centro Administrativo" e respectivas benfeitorias já existentes.

Em razão do referido decreto, o [Sambódromo](#) da Marquês de Sapucaí, também conhecido como Sambódromo do Rio de Janeiro, e oficialmente denominado como Passarela Professor [Darcy Ribeiro](#), localizado entre os bairros do Centro e Cidade Nova, se encontra sob o domínio do Município do Rio de Janeiro.

Contudo, diante da sua importância e estrutura, o espaço deveria ser utilizado durante o ano inteiro, e não apenas no Carnaval, como ocorre atualmente sob a gestão do Município do Rio de Janeiro. O potencial econômico do espaço deve ser explorado, para garantir um aumento de arrecadação ao Estado do Rio de Janeiro.

Assim, é a presente proposição e peço aos Nobres Pares a aprovação desse meritório projeto de lei, para que seja possível a retomada, pelo Estado do Rio do Janeiro, deste importante equipamento cultural.

Com efeito, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em simetria com a Carta da República, é cristalina ao assegurar a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, conforme disposto em seu art. 343:

Art. 343 - Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa

9



10

do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Essa autonomia se desdobra na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, como expressamente previsto no art. 358, I, da CERJ:

Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos [23](#), [145](#) e [156 da Constituição da República](#):

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Não há dúvida de que a gestão e o domínio do patrimônio municipal se inserem umbilicalmente no conceito de interesse local.

Ademais, o próprio art. 360 da Constituição Estadual, ao tratar do "patrimônio municipal", reforça a exclusividade da competência do Município sobre seus bens, dispondo que "constituem patrimônio do Município os seus direitos, os bens móveis e imóveis de seu domínio pleno, direto ou útil, e a renda proveniente do exercício das atividades de sua competência e prestação de seus serviços". O § 2º do mesmo artigo remete ao art. 68 da Constituição Estadual, que impõe restrições à disposição dos bens imóveis do ente federativo, exigindo autorização do Prefeito.

10

Como consta do parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Estado, em seu Parecer nº 08/2023/BSLCS/PG02/ASS-PG06 (id. 08 do Anexo), que embasou o veto governamental:

4. Inicialmente, destaca-se que o Projeto de Lei, na realidade, pretende transferir o domínio de todos os bens do Município do Rio de Janeiro no Bairro Cidade Nova, desapropriados pela Prefeitura do Distrito Federal ou Estado da Guanabara, ao Estado do Rio de Janeiro, não apenas do Sambódromo referido na justificativa, como também a própria Sede Administrativa do Município, com seus vários órgãos, o Terreirão do Samba e incontáveis imóveis, de forma inconstitucional, violando Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de março de 1974, fulcrada no art. 3º da Constituição de 1967, com o texto da Emenda Constitucional nº 1/69:

5. Se o atual Legislativo estadual pudesse revogar os decretos-leis editados pelo Governador à época da fusão, com base na LC 20/74, com fulcro na CF/1967, com a Emenda nº 1, todos os bens do Município do Rio de Janeiro poderiam ser revertidos ao Estado, o que não pode prosperar, como se passa a demonstrar.

6. O Decreto-Lei 224, de 18 de julho de 1975, foi expedido com base no art. 13 da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, por determinação da Constituição Federal de 1967, com a redação da Emenda nº 1/1969:

“ART.13 - PERTENCEM AOS MUNICÍPIOS DAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E DE NITERÓI OS BENS DE QUALQUER NATUREZA QUE, POR DECRETO-LEI DO GOVERNADOR DO ESTADO, FOREM RECONHECIDOS DE DOMÍNIO MUNICIPAL”

7. O Decreto-Lei nº 224, de 18 de julho de 1975, que se pretende revogar não é um ato de atribuição própria ou da competência ordinária do Executivo estadual: era um ato de execução imposto pela Lei Complementar Federal nº 20/1974. À época, o Governador do Estado não podia editar decretos-lei ‘sponte propria’, nos termos do art. 200, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 1/1969:

“Art. 200 – (...)

Parágrafo único. As Constituições dos Estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis”.

8. Não é dado ao legislador estadual impor a alteração de domínio de bem municipal, transferido pelo devido procedimento instituído pela Lei Complementar nº 20/75, editada pela União com base no art. 3º da Emenda Constitucional nº 1/1969, sob pena de infringir o princípio constitucional de que *“ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV da CF/1988 c/c o art. 6º da Constituição estadual).*

Outrossim, a modificação de domínio de bens já incorporados ao patrimônio do Município viola o direito de propriedade, assegurado pelo 9º da Constituição Estadual, que, por remissão, incorpora o art. 5º, XXII, da CRFB/88. Os bens em questão, como o Sambódromo e, notadamente, o Centro Administrativo São Sebastião (sede da Prefeitura), estão há décadas afetados à prestação de serviços públicos essenciais e integram o patrimônio municipal de pleno direito, conforme reconhecido pelo Decreto-Lei nº 224/1975 e pela sistemática da Lei Complementar Federal nº 20/1974.

Além do mais, a inobservância do procedimento adequado para a modificação do domínio dos bens robustece o *fumus boni iuris* da pretensão autoral.

Em sede de cognição sumária, verifico, portanto, a existência de inconstitucionalidade formal e material a evidenciar a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*).

Resta configurada, também, a excepcional urgência a justificar a concessão da medida cautelar (*periculum in mora*).

A Lei Estadual nº 10.855/2025, ao revogar o Decreto-Lei nº 224/1975, possui efeitos imediatos a partir de sua publicação em 08/07/2025. Tal revogação, com a consequente alteração na titularidade dos bens, compromete a própria capacidade do Município de exercer suas funções constitucionais e prestar serviços essenciais à população. A insegurança jurídica em torno do

13

patrimônio municipal pode gerar instabilidade administrativa, prejudicando investimentos, contratos e a continuidade das políticas públicas.

A concessão da medida cautelar é, portanto, imperiosa para recompor a segurança jurídica e assegurar a ordem administrativa e institucional.

Dito isso, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR *ad referendum* do Egrégio Órgão Especial para suspender a eficácia da Lei Estadual nº 10.855, de 03 de julho de 2025, em sua integralidade, até o julgamento final desta Representação de Inconstitucionalidade.**

Em mesa para julgamento, nos termos do artigo 238, parágrafo 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 17/07/2025

**DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR**

13

