

*Parecer ministerial em processo judicial. Mandado de Segurança. O Estado do Rio de Janeiro se insurge contra acórdão proferido por órgão fracionário do Tribunal de Justiça, sob a alegação de que, ao conceder a ordem ali vindicada, o órgão impetrado afastou-se por completo de premissa estabelecida pelo Órgão Especial.*

Sérgio Bumashny\*

## Órgão Especial do Tribunal de Justiça

**Processo nº 0006998-28.2013.8.19.0000**

**Mandado de Segurança**

**Relator:** Des. Roberto de Abreu e Silva

**Impetrante:** Estado do Rio de Janeiro

**Impetrada:** Egrégia 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Litisconsortes passivos necessários: Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro – RIO ÔNIBUS e Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Nova Iguaçu – TRANSÔNIBUS

### **PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL**

Direito Constitucional e Processual Civil. Mandado de Segurança impetrado pelo Estado do Rio de Janeiro, que se insurge contra acórdão proferido por órgão fracionário do TJ/RJ nos autos de precedente mandado de segurança. Alegação de que, ao conceder a ordem ali vindicada, o órgão impetrado afastou-se por completo da premissa estabelecida pelo Órgão Especial ao decidir o incidente processual alusivo à questão constitucional, assim violando a norma do artigo 97 da CF/1988.

Pleito autoral que se mostra procedente, porquanto restou configurado, na espécie, um ilegal descompasso entre o teor do acórdão do Órgão Especial, que, no incidente de arguição de inconstitucionalidade, havia concluído pela validade da legislação que majorou de 1% para 2% a alíquota do IPVA relativo a ônibus e micro-ônibus, e o *decisum* prolatado pelo órgão impetrado, que, ainda assim, concedeu a segurança vindicada. Absoluta

---

\* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

irrelevância da perquirição do *quorum* aludido no artigo 103 do RITJ/RJ, já que a eficácia vinculativa se produz, de qualquer sorte, para o órgão fracionário do qual se originou o incidente de arguição de inconstitucionalidade. Provimento jurisdicional que, dado o seu caráter teratológico, a par de injustificavelmente lesivo para o erário fluminense, torna não só adequado o manejo da via mandamental, como imperioso o acolhimento do pleito anulatório estatal. Concessão da ordem vindicada, com a cassação do acórdão do órgão fracionário.

## I RELATÓRIO

Trata-se de mandado de segurança em que persegue o Estado do Rio de Janeiro a tutela jurisdicional no sentido de que seja anulado o acórdão que veio a lume no âmbito da 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Mandado de Segurança nº 0032484-69.2000.8.19.0000.

Como fundamentos de seu pedido, alega o Estado-impetrante, em síntese, que o supramencionado órgão fracionário concedeu a ordem vindicada pelo Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro – RIO ÔNIBUS e pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Nova Iguaçu – TRANSÔNIBUS, de modo a assegurar às empresas que lhe sejam filiadas o direito de continuar recolhendo o IPVA relativo aos ônibus e micro-ônibus que compõem as respectivas frotas com base na alíquota de 1%, e não de 2%, conforme previsto na Lei Estadual nº 3.335/1999 e na Resolução SEFCON nº 3.539/1999.

Aduz o ente federativo que, após a anulação de uma precedente decisão concessiva da segurança da 8ª Câmara Cível, pelo Superior Tribunal de Justiça, justamente por força da não submissão, ao Órgão Especial do TJ/RJ, da questão constitucional relativa ao princípio da razoabilidade, em violação às normas dos artigos 480, 481 e 482 do Código de Processo Civil, o órgão fracionário, em cumprimento à determinação da Corte Superior, suscitou, enfim, o incidente de arguição de inconstitucionalidade, como era de rigor. Acrescenta que o incidente em questão acabou por ser rejeitado pelo Órgão Especial, que considerou constitucionalmente válida, por compatível com o cânone da razoabilidade, a majoração de 1% para 2% da alíquota do IPVA, tal como preconizado na Lei nº 3.335/1999 e na Resolução SEFCON nº 3.539/1999.

Observa que, diante dos termos da decisão de rejeição do incidente, o órgão impetrado, ao afastar, ainda assim, a incidência da legislação estadual e, por conseguinte, conceder a segurança, violou a cláusula de reserva de plenário. Salienta ser descabida a motivação invocada para tanto, a saber, a inexistência de eficácia vinculante do *decisum* do Órgão Especial diante do não atingimento do *quorum* referido no artigo 103 do RITJ/RJ, na medida em que esse dispositivo regimental

concerne à eventual repercussão do que se decidiu sobre a questão constitucional noutros feitos, e não naquele de que se originou o incidente, caso em que a vinculação é inquestionável.

Conclui o impetrante que a solução adotada pela 8ª Câmara Cível atentou contra o disposto no artigo 97 da Constituição da República, uma vez que, operada a cisão funcional da competência, incumbe ao Órgão Especial decidir sobre o tema afeto à constitucionalidade, ou não, do ato normativo, e ao órgão fracionário prosseguir com o julgamento da causa ou recurso, partindo, obrigatoriamente, da premissa estabelecida sobre a temática constitucional, a título de questão prejudicial. Traz de colação, ainda, uma série de lições doutrinárias, em abono à sua posição (fls. 02/18).

A petição inicial foi instruída com os documentos de fls. 19/93.

O órgão impetrado, por meio de seu ilustre Presidente, limitou-se a ressaltar, a título de informações, que “os motivos pelos quais esta E. Câmara concedeu a segurança postulada encontram-se expressos no V. Acórdão proferido.” (fl. 124).

Na esteira da promoção ministerial de fls. 127/132, foi deferida a tutela de urgência requerida pelo impetrante, determinando-se o sobrestamento da eficácia do ato impugnado, além de se determinar a citação das entidades litisconsortes passivas necessárias (fl. 135).

Regularmente citadas, as referidas litisconsortes se insurgiram contra a decisão relatorial concessiva da medida liminar, interpondo o agravo regimental de fls. 146/156, sem prejuízo do oferecimento da resposta de fls. 211/226, em que suscitaram, em linha de preliminar, o descabimento da via mandamental, e, no mérito, a legalidade do acórdão proferido pelo órgão impetrado, dada a incorrência, em sua ótica, de violação à cláusula de reserva de plenário.

Instruiu-se a peça das litisconsortes passivas com os documentos de fls. 228/241.

Na sequência, os autos retornaram ao *Parquet*.

## II FUNDAMENTAÇÃO

### a) Do Agravo Regimental

De início, forçoso é concluir que, a esta altura, sequer merece ser conhecido o agravo regimental das entidades litisconsortes passivas necessárias, por meio do qual se insurgem contra a decisão concessiva da tutela de urgência pleiteada na peça exordial.

Assim é que, abstração já feita à inexistência de informes que deem conta, especificamente, da suficiência, ou não, do preparo recursal (sendo a certidão de fl. 145 omissa quanto ao ponto), o aspecto que sobreleva é que, no atual estágio procedimental – em que já se mostra plenamente cabível o julgamento do próprio *meritum causae* –, nem mesmo subsiste interesse recursal no agravo em tela. Realmente, uma vez que sobrevenha a solução meritória da lide (seja no sentido da procedência,

seja no da improcedência do pedido), dar-se-á, forçosamente, a substituição (na primeira hipótese) ou a revogação (na segunda) do provimento concessivo da liminar – que, por definição, é provisório e fundado numa cognição meramente sumária – pelo acórdão final, arrimado já em cognição exauriente.

À conta de tais fundamentos, tem-se que o agravo encartado às fls. 146/156 não pode ser conhecido, por prejudicado, devendo ter lugar, ao revés, a imediata resolução da própria controvérsia objeto deste feito.

### **b) Da Preliminar de Descabimento do *Writ***

Antes ainda de ingressar no campo meritório, incumbe ao Ministério Público enfrentar a questão preliminar suscitada pelas litisconsortes passivas, referente ao suposto descabimento, na espécie, da ação mandamental.

Nenhuma razão lhes assiste, eis que, a despeito da orientação restritiva que, de um modo geral, prevalece em relação à admissibilidade de mandados de segurança para fins de impugnação de decisões judiciais, está-se diante, aqui, de uma hipótese excepcional, em que o manejo do *writ* se revela necessário, até por consistir, em rigor, na via impugnativa mais efetiva de que poderia se valer o ente federativo para que a sua irrisignação frente ao ato jurisdicional atacado fosse conhecida. Ademais, patente é a idoneidade da via mandamental para viabilizar a concessão de uma tutela de urgência que neutralize, com inegável eficácia, as consequências deletérias advindas do ato vergastado, sobretudo para o patrimônio público estadual.

Tal conclusão se reforça, ainda, pela própria dicção da Lei nº 12.016/2009, cujo artigo 5º, inciso II, dispõe que não se concederá mandado de segurança quando se tratar de decisão judicial de que caiba recurso com efeito suspensivo. Assim, à luz de uma necessária interpretação *a contrario sensu*, tem-se que, se o *decisum* não for impugnável por qualquer via recursal típica ou, ainda que o seja, se esta não tiver efeito suspensivo, passa a ser inteiramente admissível o *mandamus*.

Releva notar, a propósito, que essa é a exegese que melhor se harmoniza com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República – sobretudo à luz de seu enfoque moderno, consubstanciado na garantia de efetividade plena do processo –, o qual sofreria rude golpe se se entendesse pelo descabimento da via impugnativa de que lançou mão o Estado do Rio de Janeiro.

### **c) Do Mérito**

Adentrando, finalmente, o *meritum causae*, observa o Ministério Público que assiste inteira razão ao ente político em seu pleito.

A controvérsia posta neste feito reveste-se de notável singeleza, em que pese a perplexidade que, *data venia*, chega a provocar quando se atenta para a solução consagrada no ato alvejado (cuja cópia se vê às fls. 29/44).

De fato, os elementos de convicção carreados aos presentes autos autorizam concluir pelo cometimento de um gravíssimo *error in procedendo* pelo órgão fracionário impetrado, que, ao conceder a ordem vindicada nos autos do Mandado de Segurança nº 0032484-69.2000.8.19.0000, simplesmente ignorou o teor do acórdão antes proferido pelo E. Órgão Especial nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016884-22.2011.8.19.0000, em que se concluíra pela constitucionalidade da Lei Estadual nº 3.335/1999 e da Resolução SEFCON nº 3.539/1999, relativamente à majoração da alíquota do IPVA – de um por cento para dois por cento – em relação aos ônibus e micro-ônibus das frotas das empresas filiadas às entidades impetrantes, aqui litisconsortes passivas (vide, a propósito, o que consta de fls. 54/67).

*Data maxima venia*, numa injustificável afronta à própria autoridade das decisões emanadas daquele que é nada menos que o próprio órgão de cúpula do Poder Judiciário fluminense, a 8ª Câmara Cível (que antes já havia decidido o mérito do *writ* sem submeter a questão constitucional à cognição do E. Órgão Especial, o que daria azo à anulação de seu primeiro *decisum* pelo Superior Tribunal de Justiça; vide fls. 45/53) concedeu a segurança postulada pelo RIO ÔNIBUS e pelo TRANSÔNIBUS, por reputar inconstitucional a majoração da alíquota prevista no diploma de 1999.

Aliás, tão inusitada quanto essa solução, em si mesma, foi a justificativa invocada pelo órgão fracionário para adotá-la, qual seja, a suposta inocorrência de uma eficácia vinculativa da decisão prolatada pelo Órgão Especial em razão do não atingimento do *quorum* a que alude o artigo 103, *caput*, do Regimento Interno da Corte fluminense.

Ocorre que, como é de elementar sabença, esse dispositivo regimental inequivocamente se refere às hipóteses de incidência do efeito vinculante em relação a outros órgãos jurisdicionais do Tribunal de Justiça, e em outros processos que porventura versem sobre a mesma controvérsia jurídico-constitucional.

Já a eficácia vinculativa é indiscutível no tocante ao próprio órgão de que se originou o incidente de arguição de inconstitucionalidade, sob pena de se incorrer, em última análise, em manifesta ofensa ao disposto no artigo 97 da Constituição da República (além do próprio Enunciado da Súmula Vinculante nº 10 do STF).

Realmente, qual a razão para a previsão da cláusula de reserva de plenário se o órgão fracionário que formula a arguição de inconstitucionalidade concluir, ao final, que não está vinculado ao que sobre ela vier a decidir o Órgão Especial? Por que, afinal, seria necessário operar-se a própria cisão do julgamento, remetendo-se a matéria constitucional para a apreciação específica do órgão de cúpula do Tribunal, se a Câmara Cível arguente se acreditasse desobrigada de observar a premissa estabelecida como questão prejudicial no julgamento do incidente? Com todas as vênias, a ausência de respostas convincentes a essas indagações dá a exata medida do quão teratológico é o ato jurisdicional alvejado neste *mandamus*.

Aliás, as irretocáveis lições doutrinárias transcritas na petição inicial de fls. 02/18 só corroboram a convicção acerca do gravíssimo vício de ilegalidade de que se está diante no caso vertente.

Acrescente-se que o *error in procedendo* em que incorreu o órgão impetrado, a par de grosseiro, detém um enorme potencial lesivo para as finanças estaduais, na medida em que, caso prevaleça o ato aqui alvejado, terá ele importado numa indevida privação de expressivos recursos financeiros que há muito já deveriam ter revertido para o erário.

De fato, é por demais óbvio que, caso a 8ª Câmara Cível tivesse se limitado a cumprir a decisão por meio da qual o Órgão Especial resolveu o incidente de arguição de inconstitucionalidade, como lhe tocava – e não se rebelar contra ela –, a apreciação final da causa, pelo referido órgão fracionário, já teria tido o condão de viabilizar a imediata exigibilidade do IPVA na alíquota de dois por cento (e não de um por cento), para ônibus e micro-ônibus.

Mas, já não fosse bastante tudo o que até aqui se expôs, é bem de ver que o estado de permanente afronta ao *decisum* prolatado pelo Órgão Especial nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016884-22.2011.8.19.0000 – que, reiteradamente, proclamou a constitucionalidade da Lei Estadual nº 3.335/1999 e da Resolução SEFCON nº 3.539/1999 – acabou por infundir um indesejável fator de instabilidade no seio da coletividade (precisamente o avesso do escopo da jurisdição, que é a pacificação social). Com efeito, nada poderia ser mais atentatório ao ideal supremo de segurança jurídica, ao sentir do *Parquet*, do que a ruptura do sistema de controle incidental de constitucionalidade das leis e atos normativos, mercê da inobservância, por um órgão fracionário de tribunal, daquilo que previamente decidiu o seu órgão de cúpula no tocante a uma temática constitucional controvertida.

Aliás, e com todas as vênias, tal descompasso é tão desconcertante que o órgão impetrado, ao prestar as suas informações, nem mesmo procurou apresentar argumentos voltados para evidenciar a suposta legalidade de seu *decisum*, tendo ele optado, simplesmente, por afirmar que “os motivos pelos quais esta E. Câmara concedeu a segurança postulada encontram-se expressos no V. Acórdão proferido.” (vide fl. 124).

Destarte, tem-se que a ilegalidade que macula o ato estatal, aliada à violação ao direito do ente federativo de proceder à exação de conformidade com a legislação de regência – já reputada válida pelo órgão judicial dotado de competência para tanto –, autoriza a concessão da ordem.

### III CONCLUSÃO

Pelos fundamentos acima expostos, oficia o Ministério Público no sentido de que se julgue procedente o pedido, concedendo-se a segurança vindicada para o fim de se cassar o acórdão proferido pela 8ª Câmara Cível nos autos do Mandado de

Segurança nº 0032484-69.2000.8.19.0000, determinando-se, por conseguinte, que o referido órgão fracionário profira outro *decisum*, já então em estrita consonância com o que o Órgão Especial decidiu nos autos da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0016884-22.2011.8.19.0000.

Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 2015.

**SÉRGIO BUMASCHNY**

Promotor de Justiça  
Assistente da Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

**CARLOS CÍCERO DUARTE JÚNIOR**

Procurador de Justiça  
Assessor-Chefe da Assessoria de Atribuição Originária em Matéria Cível

Aprovo.

**ERTULEI LAUREANO MATOS**

Subprocurador-Geral de Justiça