

A INVALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 1.745 DO MUNÍCIPIO DE VOLTA REDONDA-RJ

THE INVALIDITY OF THE MUNICIPAL DECREE N° 1.745 OF THE MUNICIPALITY OF VOLTA REDONDA-RJ

Gustavo Henrique Pereira Miranda Centro Universitário Geraldo di Biase, Volta Redonda/RJ, Brasil
e-mail gustavohenrique2702@hotmail.com

Anderson Luiz Ribeiro Centro Universitário Geraldo di Biase, Volta Redonda/RJ, Brasil
e-mail anderson.luribe@hotmail.com

Resumo O presente trabalho fez uma análise da invalidade de um decreto do município de Volta Redonda que, embora tenha sido editado há quase 40 anos, mais precisamente no ano de 1984, ainda está em vigor e surte efeitos no aspecto jurídico e econômico da cidade. O Decreto nº 1.745, que visa regulamentar o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado - PEDI/VR, lei municipal nº 1.411 de 1976, proíbe a construção de motéis dentro do perímetro urbano de Volta Redonda, sendo permitido apenas na beira das rodovias, atendidas algumas exigências de área de construção, alinhamento frontal e lateral, uso do solo, etc. No entanto, é nítida a desarmonia com a previsões legais dispostas na Constituição Federal e na Lei da Liberdade Econômica. Nesse aspecto, o trabalho possui como objetivo geral discorrer sobre os princípios da livre iniciativa e da intervenção mínima do Estado na atividade econômica, além dos limites da Administração Pública ao exercer seus atos administrativos, apontando a violação dos dispositivos legais pela manutenção dos efeitos do referido decreto e os fundamentos para sua anulação em virtude de sua ilegalidade. O presente trabalho baseia-se em doutrinas, artigos, legislações brasileiras, matérias de jornais, possuindo como metodologia consultas bibliográficas descritivas e exploratórias. A conclusão encontrada com a pesquisa indica que o Decreto Municipal nº 1.745 não é compatível com o ordenamento jurídico vigente, tanto em aspectos formais quanto em aspectos materiais, devendo ser anulado para cessar seus efeitos e, finalmente, cumprir as previsões constitucionais asseguradas.

Palavras-chave motel; decreto; inconstitucionalidade; ilegalidade

Abstract This work analyzed the invalidity of a decree from the municipality of Volta Redonda which, although it was issued almost 40 years ago, more precisely in 1984, is still in force and has effects on the legal and economic aspects of the city. Decree No. 1,745, which aims to regulate the Integrated Development Structural Plan - PEDI/VR, municipal law No. 1,411 of 1976, prohibits the construction of engines within the urban perimeter of Volta Redonda, being permitted only on the side of highways, subject to certain requirements. construction area, front and side alignment, land use, etc. However, there is clear disharmony with the legal specifications set out in the Federal Constitution and the Economic Freedom Law. In this aspect, the work's general objective is to disagree on the principles of free initiative and minimum State intervention in economic activity, beyond the limits of the Public Administration when carrying out its administrative acts, pointing out the violation of legal provisions by maintaining the effects of the aforementioned decree and the grounds for its annulment due to its illegality. The present work is based on doctrines, articles, Brazilian legislation, newspaper articles, using descriptive and exploratory bibliographical consultations as its methodology. The conclusion found with the research indicates that Municipal Decree No. 1,745 is not compatible with the current legal system, both in formal and material aspects, and must be annulled to cease its effects and, finally, comply with the constitutional guidelines assured.

Keywords motel; decree; unconstitutionality; illegality



1 INTRODUÇÃO

Atualmente, um dos assuntos que mais geram debates no Brasil, seja no aspecto econômico, seja no aspecto político e governamental, são os limites da intervenção do Estado na esfera econômica. Muito se discute quais devem ser as ações tomadas pelos governos para atingir diversos objetivos, tais como o desenvolvimento social e econômico, a redução das desigualdades sociais, a estabilidade financeira, o bem-estar da população, dentre outros. Em contrapartida, vêm à tona algumas ações da Administração Pública que extrapolam seus limites e violam um dos princípios mais importantes que norteiam sua atuação, a legalidade, ou seja, ocorrendo quando suas condutas infringem aquilo que o ordenamento jurídico assegura.

Existem várias situações em que o Estado intervém na economia, que variam desde políticas fiscais, como o controle dos gastos públicos e arrecadação de tributos, até as políticas monetárias, como a regulação de taxas e juros e o controle da oferta de moedas no mercado econômico. Ademais, por meio de políticas regulatórias, o Estado pode intervir através de leis trabalhistas, ambientais e comerciais, investimentos em setores estratégicos, além de fiscalizar e fomentar a atividade econômica. Em suma, é um tema de alta complexidade e está atrelado a outros fatores, como ideologias de governo e o interesse social.

Em face do exposto, é pertinente destacar um decreto do município de Volta Redonda que proíbe a construção de motéis dentro do perímetro urbano da cidade. Não obstante sua edição ter sido feita em 1984, por motivos meramente políticos e ideológicos, ainda se encontra em vigor e, de fato, só há motéis na cidade nas beiras das rodovias. O Decreto nº 1.745, que visava regulamentar a lei nº 1.411, mais conhecida como Plano Econômico de Desenvolvimento Integrado (PEDI-VR), foi editado pelo então prefeito municipal Benevenuto dos Santos Neto, que foi indicado pelo governo militar enquanto a cidade de Volta Redonda era área de Segurança Nacional.

Vale salientar que essa proibição e suas motivações não são de amplo conhecimento pela população local. Alguns afirmam já terem ouvido comentários superficialmente, outros demonstram surpresa ao saber e logo já associam que efetivamente os motéis estão localizados nas beiras das rodovias. Entretanto, apesar de não ser um Decreto de tanto destaque no cenário da cidade, ele gera diversos efeitos no cenário econômico, político e jurídico, demonstrando uma intervenção estatal que viola seus limites previstos na Constituição Federal e na Lei de Liberdade Econômica.

Desse modo, esse trabalho tem como objetivo entender o contexto pelo qual foi criado e apontar a invalidade do referido Decreto Municipal através da defesa de artigos e princípios que regem a Constituição Federal de 1988 e a Lei da Liberdade Econômica de 2019, além de fundamentar os meios para sua anulação.

2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A intervenção do Estado no domínio econômico, de acordo com o professor Diógenes Gasparini, consiste em: “todo ato ou medida legal que restrinja, condiciona ou tem por fim suprimir a iniciativa privada em determinada área visando o desenvolvimento nacional e a justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais” (Gasparini, 1995, pag. 435). Em outras palavras, ocorre quando o Poder Público interfere, dentro de seus limites, nas atividades desempenhadas pela iniciativa privada, com o fito de resguardar o interesse público. Esse nível de intervenção depende do modelo econômico adotado pelo país, podendo ser mais rigoroso ou flexível, sendo papel do Estado incentivar e fomentar o desenvolvimento da atividade econômica para trazer prosperidade em diversos setores da sociedade.

Hodiernamente, há vários debates políticos, filosóficos e jurídicos acerca do papel que o Estado deve exercer na economia, sobretudo após a consolidação do Neoliberalismo no Brasil, modelo que

defende de forma austera as privatizações e a intervenção mínima do Estado no aspecto econômico, a fim de garantir uma maior liberdade de empreendimento mediante a flexibilização de normas regulamentadoras. Uma grande parcela da população segue essa linha de pensamento, enquanto outra acredita ser ideal um Estado mais intervencionista, conhecido como "O Estado de bem-estar social", um sistema cuja base teórica foi elaborada pelo economista John Maynard Keynes em seu livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicado em 1936, e que basicamente defende a intervenção estatal na economia para garantir condições de subsistência e o cumprimento de direitos fundamentais.

Diante desse debate, é imperioso analisar a intervenção do Estado no domínio econômico sob égide da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna dispõe sobre princípios extremamente relevantes para a temática, quais sejam o princípio da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV), da livre concorrência (art. 170, inciso IV) e o da liberdade econômica (art. 170, parágrafo único).

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

IV - livre concorrência

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (Brasil, 1988).

Nota-se, dessa forma, que a Constituição brasileira defende a liberdade de empreender, mas observa também diversas limitações relacionadas ao interesse público, ao meio ambiente, aos direitos sociais e à dignidade da pessoa humana, ou seja, busca-se um equilíbrio social para que seja respeitado os direitos fundamentais dos cidadãos, mas ao mesmo tempo o interesse público seja devidamente resguardado.

Além disso, é válido mencionar o art. 174, caput da CF/88, o qual assevera que o Estado, como agente regulador e normativo, deve exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

Infere-se, portanto, que há possibilidade para intervenção do Estado na economia nos casos em que há relevante interesse coletivo ou para resguardar a segurança nacional, entretanto, conforme prevê o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência, deve ocorrer dentro da legalidade, que é, inclusive, um dos princípios da Administração Pública previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Diante dessa discussão, é mister destacar a Lei 13.874 de 2019, mais conhecida como Lei da Liberdade Econômica, que é resultante da Medida Provisória 881/19. No geral, seu objetivo é reduzir a burocracia nas atividades econômicas e facilitar a abertura e o funcionamento de empresas, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da de atividade econômica, conforme prevê o Artigo 1º, vejamos:

Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do [inciso IV do caput do art. 1º](#), do [parágrafo único do art. 170](#) e do [caput do art. 174 da Constituição Federal \(Brasil, 2019\)](#).

Um dos princípios norteadores dessa Lei é a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício das atividades econômicas e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado, que são pautados através de normas constitucionais acima expostas. Dentre as principais inovações, destaca-se a desburocratização para o desenvolvimento de atividades econômicas de baixo risco, nos termos do art. 3º. Além disso, permitiu-se o exercício de qualquer atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem qualquer cobrança de encargos adicionais, com exceção das verbas trabalhistas. Outro ponto importante é que, em caso de exigência de análise do Poder Público para o desempenho de determinada atividade econômica, transcorrido o prazo fixado, o silêncio no pronunciamento da autoridade pública importará em anuência. Por fim, é imprescindível mencionar a criação do conceito de abuso regulatório, que são atitudes do Poder Público vedados pela Lei que possam, de certa forma, prejudicar a exploração da atividade econômica, especificados no artigo 4º:

Art. 4º. É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes;

II - redigir enunciados que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado;

III - exigir especificação técnica que não seja necessária para atingir o fim desejado;

IV - redigir enunciados que impeçam ou retardem a inovação e a adoção de novas tecnologias, processos ou modelos de negócios, ressalvadas as situações consideradas em regulamento como de alto risco;

V - aumentar os custos de transação sem demonstração de benefícios;

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

VII - introduzir limites à livre formação de sociedades empresariais ou de atividades econômicas;

VIII - restringir o uso e o exercício da publicidade e propaganda sobre um setor econômico, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei federal; e

IX - exigir, sob o pretexto de inscrição tributária, requerimentos de outra natureza de maneira a mitigar os efeitos do inciso I do caput do art. 3º desta Lei (Brasil, 2019).

No entanto, apesar de mitigar a burocracia, a Lei não isenta os empreendedores de observar normas de proteção ambiental, de relações contratuais e, sobretudo, a legislação trabalhista.

Portanto, com a aprovação dessa Lei Federal, atrelada aos princípios constitucionais da livre iniciativa e o livre exercício de atividade econômica, nota-se a preocupação dos legisladores em garantir a intervenção estatal mínima no domínio econômico, sendo possibilitada apenas em situações excepcionais.

3 O SURGIMENTO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 1.745 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA-RJ

Um dos períodos mais polêmicos da história do Brasil é, indubitavelmente, o Regime Militar, que se iniciou em 31 de março de 1964, com a deposição do então Presidente da República João Goulart, e durou por 21 anos, até 1985, quando houve o apelo populacional por eleições

democráticas, através do renomado movimento “Diretas Já”, conforme abordado por Napolitano (2014).

Dentre os principais acontecimentos desse regime, destacam-se o autoritarismo, a censura à imprensa, a restrição de direitos políticos, a perseguição aos opositores e a instituição de diversos atos institucionais, que eram decretos que davam pleno poderes aos militares e garantiam sua manutenção no poder, tudo sob justificativa de impedir uma ameaça comunista que se expandia mundo afora.

Em face do exposto, durante a Ditadura Militar, foi criado o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, conhecido como Lei de Segurança Nacional, que tinha como principal objetivo adotar medidas destinadas à preservação da segurança interna e externa contra ameaças ou pressões antagônicas de qualquer origem que se manifestasse no país para garantir um desenvolvimento adequado. Esse dispositivo legal estabelecia quais eram os crimes contra a segurança nacional que causavam danos ou lesões à integridade territorial, à soberania nacional, ao regime adotado no país, à Federação e aos chefes dos Poderes da União, além de estabelecer as penas, as regras processuais e de julgamento.

Nesse contexto, em 13 de dezembro de 1968, foi publicado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), uma das medidas mais rígidas da Ditadura, que basicamente estabelecia prerrogativas para legitimar a perseguição dos militares aos opositores do regime, o autoritarismo e a repressão. Ademais, após a promulgação do AI-5, ainda houve a complementação para a garantia da segurança nacional, através da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a qual instituía e regulava a política de segurança nacional, nos termos do art. 89:

Art. 89. Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

- I - estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional;
- II - estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional;
- III - indicar as áreas indispensáveis à segurança nacional e os municípios considerados de seu interesse;
- IV - dar, em relação às áreas indispensáveis à segurança nacional, assentimento prévio para:
 - a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação;
 - b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
 - c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à segurança nacional;
- V - modificar ou cassar as concessões ou autorizações mencionadas no item anterior;
- VI - conceder licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a essas entidades.

Parágrafo único. A lei indicará os municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis, cuja utilização regulará, sendo assegurada, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros (Brasil, 1969a).

É imprescindível destacar que o inciso III e o parágrafo único do art. 89 da referida emenda previam a possibilidade de indicar os municípios de interesse da segurança nacional, o que permitiria uma maior intervenção dos militares.

Desse modo, a cidade de Volta Redonda, em 29 de maio de 1973, durante o governo do Presidente Emílio Médici, por meio do Decreto-Lei nº 1273, foi declarada área de segurança nacional. Na prática, significava que os eleitores da cidade não escolheriam mais o prefeito, que seria indicado pelo Governador do Estado, o qual também não era eleito. Em suma, o prefeito seria quem

o Regime Militar determinasse, afinal o Conselho de Segurança Nacional era presidido pelo próprio Presidente da República. A justificativa para adotar tal medida foi o fator CSN, uma vez que a siderúrgica era a maior usina integrada da América Latina e era politicamente estratégica para o governo por ser referência mundial e por grande parte da população ser dependente dela, conforme consta em reportagem do Jornal O Dia (Araújo, 2015) e no artigo Controle Operário (Gandra, 2017), Poder Popular e Ditadura Tardia em Volta Redonda (1984-1990), de Marcos Aurélio Ramalho Granda.

Durante esse período, um dos prefeitos indicados pelos militares foi o professor e empregado da CSN Benevenuto dos Santos Neto, que governou no período compreendido entre 28 de abril de 1982 e 31 de dezembro de 1985. Politicamente, ficou marcado como o último prefeito nomeado indiretamente da cidade, por promover a “desfavelização” de Volta Redonda por meio do Código Administrativo, por criar o Estatuto do Funcionário Público, pela criação do Bairro Santa Cruz, pela construção do Parque Aquático Municipal da Ilha São João, pela construção da Ponte Murilo Cesar dos Santos, que liga os bairros Aterrado e Niterói, além de reorganizar a estrutura da prefeitura com a criação de várias secretarias municipais.

Uma das medidas tomadas pelo prefeito Benevenuto, que até hoje surte efeito na estrutura municipal, foi a edificação do Decreto nº 1.745, em 26 de junho de 1984, que ainda está em vigor. O referido ato administrativo, que regulamenta o Plano Estrutural de Desenvolvimento Integrado – PEDI/VR, Lei nº 1411 de 1976, proíbe a construção de motéis dentro do perímetro urbano de Volta Redonda, sendo permitida apenas às margens da rodovia oficial com algumas condições estabelecidas:

Artigo 1º - Fica proibida a construção de Motéis dentro do Perímetro Urbano de Volta Redonda.

Parágrafo Único - Defini-se por Motel, para efeito de aplicação do presente Decreto, aqueles estabelecimentos comerciais destinados a ocupação residencial transitória, situados à margem das rodovias oficiais, com estacionamento privativo para cada unidade, destinados a terem uma alta “rotatividade” de frequência e uso.

Artigo 2º - Excetuam-se da proibição contida no artigo 1º as construções destinadas a Motéis, desde que situadas fora do perímetro urbano, obedecida, no entanto, as seguintes condições:

- a)- Área mínima do lote: 5.000m² (cinco mil metros quadrados);
- b)- Localização à margem de rodovia oficial e a ela ligada diretamente;
- c)- Coeficiente de aproveitamento: 1(um);
- d)- Taxa de Ocupação: 50% (cinquenta por cento);
- e)- Afastamento frontal: 15m (quinze metros);
- f)- Afastamento lateral e de fundos: 5m (cinco metros), permitida a construção no alinhamento, quando houver empena cega (Volta Redonda, 1984).

A justificativa dada para a edição do decreto foi a necessidade de proceder reavaliações referentes ao zoneamento e uso do solo para um desenvolvimento urbano dinâmico e contínuo. Entretanto, o perfil conservador do então prefeito, sua defesa da moral e dos bons costumes e a vontade de tornar Volta Redonda uma cidade de referência nacional o fizeram adotar tal medida que até hoje está em vigor, gerando alguns debates na população sobre sua legalidade.

Em julho 2015, houve uma matéria bastante pertinente do Jornal O Dia acerca desse tema. A Lei 7.009, de 19 de maio de 2015, do Estado do Rio de Janeiro, proposta pelo Deputado Estadual Edson Albertassi, de Volta Redonda, foi aprovada na Alerj, transferindo 11 bairros do Complexo da Califórnia, em Barra do Piraí, para a vizinha Volta Redonda. O motivo exposto foi que beneficiaria diretamente os moradores da região, que já usavam os serviços da Cidade do Aço pela proximidade,

e aumentaria a arrecadação de tributos. No entanto, nessa área reunia cinco dos maiores motéis de Barra do Piraí, o que gerou uma insegurança aos proprietários e aos funcionários, os quais temeram o fechamento do estabelecimento em virtude da proibição de motéis na cidade de Volta Redonda.

Na época, o Prefeito Antônio Francisco Neto, conforme publicou o jornal O Dia, se manifestou garantindo o funcionamento dos motéis, pois iria contra o princípio do direito adquirido, consoante destaca a matéria. Vale dizer que houve opiniões divergentes em relação ao conteúdo da matéria, visto que, de acordo com o Art. 18, §4º da Constituição Federal, o desmembramento de Municípios depende de lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e consulta prévia da população diretamente interessada, o que ocasionou, inclusive, no veto do então Governador Luiz Fernando Pezão, que foi derrubado posteriormente pela Assembleia Legislativa. Atualmente, não obstante a Lei ainda constar em vigor no site da Alerj e não constar nenhuma ação de inconstitucionalidade, os bairros ainda continuam pertencendo ao município de Barra do Piraí, segundo site da prefeitura.

Portanto, embora tenham passado 40 anos da edição do Decreto, ele ainda está em vigor e gera efeitos na atualidade, seja no aspecto político, seja no aspecto econômico do município.

4 A VALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 1.745 DE VOLTA REDONDA DIANTE DO ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE

O célebre jurista austríaco Hans Kelsen (2005), por meio de sua obra Teoria geral do direito e do Estado, proporcionou o desenvolvimento da tese de que o direito é hierarquizado, com normas mais gerais sendo derivadas de normais mais específicas, sendo o Estado o responsável pela criação. A partir disso, nasce o conceito da Pirâmide de Kelsen, que é um modelo amplamente utilizado para compreender a estrutura do direito, seu funcionamento na prática e a hierarquia de normas legais jurídicas (Carvalho, 2012).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal ocupa o topo da pirâmide, sendo a principal norma e a mais importante de todas, de onde vai derivar todas as outras normas infraconstitucionais, as quais devem ser compatíveis com o seu texto. Ou seja, todas as Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos, Resoluções e Portarias devem se atentar às previsões da Carta Magna, seja no procedimento para sua elaboração, seja no conteúdo abordado, uma vez que estão abaixo na pirâmide, ou senão poderão ser submetidas ao controle de constitucionalidade e, posteriormente, declaradas inconstitucionais, perdendo seus efeitos.

Em relação ao Decreto nº 1.745, nota-se uma incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988, uma vez que o conteúdo disciplinado viola alguns direitos assegurados na Carta Magna. Com fulcro no art. 170, parágrafo único, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Antes de tudo, é imperioso destacar que, conforme o artigo, a lei pode limitar o exercício de atividade econômica, tratando-se de norma constitucional de eficácia contida, que de acordo com o jurista José Afonso da Silva, se caracteriza por sua aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, isto é, pode ser restringida, como, por exemplo, o exercício da advocacia.

Segundo a Constituição Federal, nos termos do art. 5º, XIII, é livre o exercício de qualquer profissão, desde que atendido os requisitos que a lei estabelecer. E a Lei Federal nº 8.906/94, mais conhecida como Estatuto da OAB, regulamenta a profissão, exigindo alguns critérios para o exercício da advocacia, tais como a graduação em curso de Direito, aprovação em Exame da Ordem, não exercer atividade incompatível com a advocacia, idoneidade moral, dentre outros, ou seja, impõe algumas restrições. Em contrapartida, a profissão de jornalista, por exemplo, não exige nem mesmo a graduação em jornalismo, mas nada impede que, futuramente, através de lei, possa ser restringida, conforme previsão da ordem constitucional.

Diante disso, uma lei poderia limitar a exploração da atividade econômica motel, contudo, seria

necessária lei federal, uma vez que, nos termos do art. 22, I da CF/88, é competência privativa da União legislar sobre Direito Comercial. No presente momento, não há nenhuma lei em vigor, no âmbito federal, que restrinja o exercício da atividade motel, apenas um PL de 2019, do Deputado Federal Eurico da Silva, do Partido Liberal, que proíbe a instalação de motéis dentro do perímetro urbano das cidades, sob fundamento de preservar a moral e os bons costumes, mas sequer foi colocado em discussão no plenário, conforme consta no Portal da Câmara dos Deputados.

No município de Volta Redonda, segundo site da Câmara Municipal, também não consta nenhuma lei que proíba tal atividade, porém ainda que houvesse, independentemente do conteúdo disciplinado, seria inconstitucional na forma por vício de iniciativa, já que o Município não tem competência para legislar sobre esse assunto.

Nesse sentido, o art.1º do Decreto está em desacordo com a ordem constitucional, visto que impede a exploração da atividade de motel no perímetro urbano de Volta Redonda, que não possui nenhuma restrição legal. Ademais, o art.174 da CF prevê que o Estado atenderá as funções de fiscalizar, planejar e incentivar a atividade econômica: “*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*” (Brasil, 1988).

Ao restringir a atividade econômica, em detrimento de incentivar, o Decreto Municipal, mais uma vez, infringe a Constituição. Por fim, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, com fulcro no art.1º, inciso IV, é a livre iniciativa, que é um princípio econômico e social que defende a liberdade das pessoas e empresas para empreenderem, produzirem, comercializarem bens e serviços sem intervenção excessiva do governo (Peracini, 2023). Dessa forma, o Decreto, que ainda está em vigor, não observa um dos princípios fundamentais trazidos pela Constituição de 1988.

Diante das inconstitucionalidades acima expostas, vale destacar que, caso fosse uma Lei Municipal proibindo a construção de motéis, algum legitimado do art. 103 da Constituição Federal poderia submeter ao controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), por tratar-se de norma municipal violando a Constituição e por ser pré-constitucional, vigente desde 1984, conforme art. 102, §1º da CF c/c art. 1º, parágrafo único, inciso I da Lei nº 9.882/99, vejamos:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição (Brasil, 1999).

No entanto, a norma em questão trata-se de Decreto Regulamentar, que é um ato administrativo, por consequência sua validade deve ser submetida ao controle de legalidade.

4.1 CONTROLE DE LEGALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública no Brasil, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, é regida por cinco importantes princípios, quais sejam o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Em relação ao princípio da legalidade, o jurista brasileiro Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu livro Curso de Direito Administrativo, afirma que:

[...] ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis (Mello, 2015, p. 108).

Ou seja, ao praticar seus atos, a Administração Pública deve sempre cumprir o que a lei determina a fim de alcançar o interesse público. Nesse sentido, sempre que um ato administrativo for expedido em desacordo com a previsão legal, os agentes públicos devem revê-los.

Ato administrativo, segundo Hely Lopes, renomado doutrinador do Direito Brasileiro, pode ser definido como:

[...] toda manifestação unilateral de vontade por parte da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos cidadãos ou a si próprio (Meirelles, 2010).

Cumprido ressaltar que, por serem unilaterais e dependerem apenas da vontade de Administração Pública, os atos administrativos se diferem dos contratos administrativos. Além disso, alguns importantes atributos são atrelados para sua caracterização.

O primeiro é a presunção de legitimidade, ou seja, os atos são realizados em conformidade com a lei, diferentemente da presunção da veracidade, que ocorre quando, por serem produzidos pela via administrativa, são presumidos verdadeiros, logo os atos administrativos são válidos e produzirão efeitos imediatamente, até que se prove o contrário. O segundo é a imperatividade, a qual, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público, determina que os atos administrativos sejam de cumprimento obrigatório, em outros termos, não depende da concordância de terceiros. O terceiro é a tipicidade, isto é, os atos administrativos devem estar previstos em lei, devendo a Administração Pública observar a legalidade. Por fim, tem-se a autoexecutoriedade, cuja definição é que a Administração Pública, independentemente de autorização judicial, executa seus atos, mas isso não impede que seus atos sejam submetidos ao controle Judiciário em caso de ilegalidade.

Ademais, os atos administrativos podem ser classificados como vinculados ou discricionários. Nos atos vinculados, a Administração Pública não tem margem de escolha na sua realização, ou seja, quando há o cumprimento dos requisitos que a lei estabelecer, ele deve ser cumprido. Um exemplo disso é a concessão da CNH por parte do Estado. Em relação aos atos discricionários, a Administração Pública, atendendo alguns critérios como conveniência e oportunidade, tem certa liberdade para praticá-lo ou não, mas isso não afasta a obrigatoriedade da observância do princípio

da legalidade, devendo a autoridade administrativa, mesmo diante de sua discricionariedade, agir dentro dos limites estabelecidos pela lei.

Quando isso não ocorre, os atos administrativos devem ser submetidos ao controle de legalidade, cujo objetivo é analisar se os atos praticados pela Administração Pública estão de acordo com as previsões legais. O controle pode ser feito de forma interna, que ocorre quando a própria administração revê seus atos, ou pode ser exercido pelo Poder Judiciário, podendo qualquer prejudicado ingressar em juízo para que os atos administrativos sejam verificados se estão compatíveis com as leis e com a Constituição.

Nessa temática, é imperioso ressaltar a súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Brasil, 1969b).

Ou seja, quando um ato administrativo violar a lei ou a Constituição, deve ser anulado pela Administração Pública, que pode fazê-lo de ofício através do controle de legalidade interno, ou senão poderá ser submetido à análise do Poder Judiciário, através de uma ação anulatória, que decretará sua anulação e, conseqüentemente, a perda dos seus efeitos.

Com relação ao Decreto Municipal nº 1.745, conforme acima exposto, infere-se que há uma violação da legislação vigente, pois ao proibir o exercício da atividade econômica motel, esse ato administrativo discricionário possui finalidade que infringe os princípios e garantias asseguradas pela ordem constitucional e pela Lei da Liberdade Econômica, portanto deve ser anulado pela Administração Pública por vício de legalidade.

5 DISPOSIÇÕES FINAIS

Inegavelmente, as possibilidades de intervenção do Estado na atividade econômica é um tema de alta complexidade, que requer uma análise minuciosa acerca dos limites em que a Administração Pública pode atuar. Enquanto uns defendem um Estado mais intervencionista, a fim de combater as desigualdades e promover o bem-estar social, outros priorizam a iniciativa privada, defendendo uma atuação estatal mínima por meio de uma maior liberdade econômica.

O ordenamento jurídico brasileiro atual adota como regra a não intervenção do Estado no domínio econômico, através de importantes princípios, como da livre iniciativa e livre concorrência, devendo o governo atuar apenas nas hipóteses previstas em lei. Isso foi ratificado após a sanção da Lei da Liberdade Econômica, em 2019, que tratou da proteção ao livre exercício da atividade econômica.

Contudo, é válido reiterar que, independentemente de qual política econômica estiver em vigor, seja a mais intervencionista, seja a mais liberal, o gestor público deve sempre observar as previsões legais ao praticar seus atos administrativos, isto é, embora ocorra o fenômeno da discricionariedade, estes devem estar compatíveis com as leis e com a Constituição Federal, em virtude de serem normais hierarquicamente superiores.

Caso isso não ocorra, o ato estará violando um dos princípios que norteiam a Administração Pública do Brasil, que é o princípio da legalidade, o qual assevera que os atos praticados devem estar dispostos em lei, ou senão serão considerados ilegais e, por conseguinte, anulados. Essa anulação pode ocorrer de forma interna, feita pela própria Administração, ou submetida ao Poder Judiciário, que vai apontar a ilegalidade e determinar que o ato seja anulado.

Nessa conjuntura, é indubitável que o a Administração Pública de Volta Redonda está

infringindo a legislação vigente ao não anular o Decreto nº 1.745. Quando esse ato administrativo foi expedido, em 1984, não havia no que se falar na observância da Constituição, uma vez sua promulgação ocorreu quatro anos depois, em 1988, porém a permanência em vigor até hoje de uma norma que proíbe a exploração da atividade econômica motel dentro do perímetro urbano viola a ordem constitucional e Lei da Liberdade econômica, visto que ofende os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e intervenção mínima do Estado no domínio econômico, devendo ser decretada sua ilegalidade e, posteriormente, sua anulação, seja de ofício pela própria Administração, seja pelo Judiciário, que pode ser provocado por qualquer terceiro prejudicado.

Por fim, é imprescindível reiterar que a norma do art.170, parágrafo único da Constituição trata-se de norma de eficácia contida, podendo o Estado vir a regular o exercício da atividade econômica motel através de lei, contudo deve ser observada a repartição de competências disposta no art. 22 da Carta Magna, ou seja, somente a União poderá legislar sobre essa matéria. Desse modo, caso a Administração Pública de Volta Redonda decida criar lei que autorize a manutenção do Decreto, deverá ser declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, por meio de ADPF.

Em suma, o presente trabalho infere que o Decreto nº 1.745 não pode mais surtir efeitos no município de Volta Redonda, podendo qualquer interessado, se assim desejar, explorar a atividade econômica motel dentro do perímetro urbano, obviamente observando outras determinações legais.

6 METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

Para o sucesso do trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas através de livros, artigos, jornais, sites confiáveis e outros materiais disponíveis. O estudo tem o fito de propagar conhecimento de forma clara e de fácil compreensão.

O presente artigo apresenta em seu primeiro capítulo uma breve análise acerca das formas de intervenção do Estado na economia e sua relação com o Decreto Municipal. No segundo capítulo, é apresentado o conceito e a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico dentro do ordenamento jurídico brasileiro, apontando artigos e princípios que regem a Constituição Federal e a Lei de Liberdade Econômica, sua aplicação, suas principais regras e exceções. No terceiro capítulo, é mostrado quando e como surgiu o Decreto, quem o editou, qual foi o contexto e os motivos para sua edição, além de abordar algumas discussões atuais acerca da sua aplicabilidade. O quarto capítulo apontou e defendeu sua invalidade e apresentará argumentos jurídicos legais e os meios cabíveis para sua anulação.

7 RESULTADOS

Os resultado obtido com a pesquisa foi que o Decreto, embora obsoleto e ilegal, ainda surte efeitos no cenário econômico, político e jurídico do Município, devendo ser submetido ao controle de legalidade por provocação de alguém interessado, caso este queira explorar a atividade econômica motel na cidade.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Adriano. Mudança de limites em Barra do Pirai deixa motéis no meio de polêmica. **O Dia**, 20 de jul. de 2015. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2015-07-19/mudanca-de-limites-em-barra-do-pirai-deixa-moteis-no-meio-de-polemica.html>. Acesso em: 28 mai. 2024.

Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2993, 13 mar.1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-314-13-marco-1967-366980-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21 jan. 2024.

_____. Decreto-Lei nº 1.274, de 29 de Maio de 1973. Declara de interesse da Segurança Nacional, nos termos do artigo 15, § 1º, alínea "b", da Constituição, o Município de Volta Redonda, do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 5193, 30 maio.1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1273-29-maio-1973-356859-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21 jan. 2024.

_____. Emenda constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8865, 20 out. 1969a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 fev. 2024.

_____. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 10093, 05 de jul. 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8906-4-julho-1994-349751-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. Lei nº 9882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 06 de dez. 1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9882-3-dezembro-1999-369889-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 1, 20 set. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2019/lei-13874-20-setembro-2019-789149-publicacaooriginal-159080-pl.html>. Acesso em: 02 abr. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário de Justiça**: Brasília, DF, p. 5929, 10 dez. 1969b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial..> Acesso em: 20 mai. 2024.

CARVALHO, Rafael Souza. Pirâmide Normativa de Kelsen: análise sobre as teorias constitucionalistas de Ferdinand Lassale e Konrad Hesse. **Revista Norte Científico**. Roraima, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: https://periodicos.ifrr.edu.br/index.php/norte_cientifico/article/view/186. Acesso em: 28 mai. 2024.

GANDRA, Marcos Aurélio Ramalho. Controle operário, poder popular e ditadura tardia em Volta Redonda (1984 – 1990). In: XXIX Simpósio Nacional de História, 2017, Volta Redonda, RJ. **Anais [...]**. Volta Redonda, RJ, UFF, 2017. Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502917476_ARQUIVO_GANDRAControleOperarioPoderPopulareDitaduraTardiaemVR19841990.pdf. Acesso em: 28 mai. 2024.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo. Contexto, 2014.

PAIVA, Aurélio. Documento secreto revela porque Volta Redonda sofreu intervenção política. **Diário do Vale**, Volta Redonda, 26 de jul. de 2015. Disponível em: <https://diariodovale.com.br/colunas/documento-secreto-revela-por-que-vr-sofreu-intervencao-politica/>. Acesso em: 28 mai. 2024

PERACINI, Fernando. Entenda a importância do princípio da livre iniciativa. **Aurum**, Florianópolis, SC, 19 de jun. de 2023. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/livre-iniciativa/#:~:text=A%20livre%20iniciativa%20refere%2Dse,pelo%20melhor%20pre%C3%A7o%20no%20mercado>. Acesso em 28 mai. 2024.

PORFÍRIO, Francisco. **Estado de bem-estar social**. Brasil Escola. [202?]. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/sociologia/estado-bem-estar-social.htm>. Acesso em: 28 mai. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 7109 de 19 de novembro 2015. Regulamenta o serviço de entrega de correspondência e mercadorias realizada por transportadoras ou empresas de entregas expressas no estado do rio de janeiro. **[Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro]**: Rio de Janeiro, 19 nov. 2015. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/f45d3b25312cea0d83257f07005c5da6?OpenDocument>. Acesso em 04 mai. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed. São Paulo. Ed Malheiros, 1996.

TOSTA, André Ribeiro. **A Intervenção do Estado do Domínio Econômico e o Regime Jurídico dos Contratos da Petrobrás**. 2014. Monografia (Graduação em Direito) -- Pontifícia Universidade Católica – PUC. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/24116/24116.PDF>. Acesso em: 28 mai. 2024

VOLTA REDONDA. **Decreto n.º 1.745, de 26 de junho de 1984**. Proíbe a edificação de prédios destinados a Motéis no Perímetro Urbano e dá outras providências. Volta Redonda: Câmara Municipal, 1984. Disponível em: <http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/smp/mod/dcu/decretos/decretos/Dec1745.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

VOLTA REDONDA. **Lei Municipal nº 1.411, de 1º de fevereiro de 1977**. Fixa os objetivos e as diretrizes básicas do plano estrutural de desenvolvimento integrado do município de Volta Redonda, estado do Rio de Janeiro. Volta Redonda: Câmara Municipal, 1977. Disponível em: <http://www2.voltaredonda.rj.gov.br/smp/arquivos/dcu/leismunicipais/Lei1411.pdf>. Acesso em 02 jun. 2024.