



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

**Registro: 2014.0000448973**

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2036925-73.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE COM EFEITO "EX NUNC". V.U. USOU DA PALAVRA O EXMO. SR. PROC. ROSSINI LOPES JOTA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EROS PICELI (Presidente), TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, ELLIOT AKEL, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, LUIZ AMBRA, PAULO DIMAS MASCARETTI E VANDERCI ÁLVARES.

São Paulo, 30 de julho de 2014.

**Arantes Theodoro**

**RELATOR**



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** 2036925-73.2014.0000

**AUTOR** Procurador Geral de Justiça

**RÉUS** Presidente da Câmara Municipal de S. Paulo e  
Prefeito Municipal de São Paulo

## VOTO Nº 24.191

**EMENTA** — **Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.002, de 22 de outubro de 2009, do Município de São Paulo. Fechamento de ruas sem saída e de vilas ao fluxo de trânsito. Matéria de interesse local e por isso inserida na competência do município. Disciplinamento do sistema viário que cabe, porém, privativamente ao chefe do Executivo, eis que a ele compete administrar a cidade (artigo 47, inciso XIV, da Constituição paulista). Inconstitucionalidade por esse fundamento reconhecida, assim como por arrastamento do Decreto regulamentador nº 51.541/2010. Vício que se repete nas leis anteriores (Leis nºs 10.898/90, 12.138/96, 13.209/01 e 14.113/2005). Necessidade de modulação. Ação procedente.**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade que versa sobre a Lei nº 15.002, de 22 de outubro de 2009, do Município de São Paulo, de iniciativa parlamentar, assim como seu Decreto regulamentador nº 51.541, de 9 de junho de 2010, diploma aquele que



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

*“Sistematiza a legislação municipal que dispõe sobre o fechamento ao tráfego de veículos estranhos aos moradores de vilas, ruas sem saída e ruas e travessas com características de “ruas sem saída”.”*

O autor alega que a aludida lei violou os artigos 5º; 47 incisos II, XI e XIV; 111; 144; 180 incisos I, II e V e 181 §1º da Constituição estadual.

Assim, o promovente sustenta que a referida lei não foi precedida da participação popular, indispensável quando se cuida de matéria urbanística, tendo ao lado disso embaraçado a liberdade de circulação e usufruto dos bens públicos de uso comum, instituído restrição desprovida de razoabilidade e ultrapassado os limites da autonomia municipal ao dispor sobre matéria inerente ao direito civil.

A Câmara Municipal prestou informações, tendo asseverado que a lei impugnada não inovou o ordenamento jurídico, apenas consolidou legislação já existente; não era de iniciativa privativa do Executivo porque tratava de interesse local; não reclamava prévia consulta popular porque não se cuidava de norma urbanística e que o fechamento de vias em nada violou direito ao livre acesso dos demais cidadãos, já que a lei assegurou a passagem e o acesso de pedestres.

O Prefeito do Município de São Paulo igualmente prestou informações, tendo nelas apontado impossibilidade jurídica da declaração abstrata de inconstitucionalidade de decreto e o descabimento do controle de constitucionalidade com parâmetro em norma infraconstitucional, bem como sustentado que o fechamento de ruas e vilas atende aos princípios da razoabilidade e da segurança pública, devendo esse prevalecer sobre o da liberdade de locomoção.

O Procurador-Geral do Estado manifestou-se no



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

sentido de não haver interesse estadual na defesa do ato impugnado e a Procuradoria de Justiça insistiu na procedência da ação.

## **É o relatório.**

I É indubitoso que decreto não pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, mas esse obstáculo não impede seja tal sorte de diploma reputado inconstitucional pelo fenômeno da reverberação normativa, isto é, por efeito da declaração de inconstitucionalidade da lei que o decreto veio a regulamentar.

Pois na espécie é exatamente isso o que pretende o autor, dada a particularidade de o Decreto nº 51.541 ter sido editado com o fim de regulamentar a lei que o promovente aponta como inconstitucional.

Caso não é, pois, de se reputar configurada a impossibilidade jurídica do pedido.

II Como se vê na petição inicial, a propositura não vem fundada na alegação de contrariedade da lei ao Plano Diretor do Município de São Paulo, mas na assertiva de que aquele diploma viola os dispositivos da Constituição paulista lá apontados.

Motivo não há, portanto, para dizer que a propositura se funda em parâmetro infraconstitucional.

III A Constituição da República confere aos Municípios competência para "*legislar sobre assuntos de interesse local*", "*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*" e promover



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

*“adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, incisos I, II e VIII).*

Note-se que, como enfatiza José Afonso da Silva, o adequado ordenamento de território se dá *“mediante planejamento e o controle de seu uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*, motivo pelo qual nesse aspecto a *“competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas estaduais”*, eis que se trata *“de competência própria que vem do texto constitucional.”* (Direito Urbanístico Brasileiro, Malheiros, 6ª ed., pg. 63).

Compreende-se que assim seja, já que a disciplina de tais questões diz respeito ao peculiar interesse local.

Pois dispor sobre o fechamento de ruas ao fluxo de trânsito se insere nessa esfera, eis que diz respeito à ordenação físico-territorial do espaço urbano e ao sistema viário, temas pertinentes ao interesse peculiar do município.

O tratamento dessa matéria é, pois, da competência do município.

Mas o fato objetivo é que ainda assim a lei aqui apontada incorreu em contrariedade ao texto constitucional.

Afinal, teve ela origem em projeto parlamentar, isto é, de autoria do Vereador Antônio Carlos Rodrigues (fls. 32).

Ora, do chefe do Executivo é a prerrogativa de administrar a cidade (artigo 47, inciso XIV, da Constituição paulista), o que compreende disciplinar o sistema viário.

Não pode o Legislativo, portanto, por sua



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

iniciativa editar lei que discipline o fechamento de determinada via à circulação de veículos, imponha-lhe especial destinação ou altere o sentido do seu fluxo de trânsito, ainda que ao argumento de se mostrar razoável ou recomendável essa disciplina.

Aliás, nessa linha ainda recentemente decidiu esta Corte:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 3.647, de 12 de setembro de 2013, do Município da Estância Hidromineral de Poá, que cria rua de lazer em trecho de via daquela localidade e anuncia os dias e períodos em que ele deve ser fechado. Vício de iniciativa reconhecido. Quebra do princípio da independência dos poderes. Aumento de despesa sem correspondente fonte de custeio. Violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.”* (ADIN nº 2005269.98-2014.8.26.0000, rel. mesmo relator).

Note-se ser de todo irrelevante, quanto a tal aspecto, a circunstância de a lei ter sido sancionada pelo chefe do Executivo, eis que consoante enfatizou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 1.438-DF (rel. Min. Ilmar Galvão) já não persiste o entendimento anunciado na Súmula STF nº 5 (*“A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do poder executivo.”*).

Tampouco tem relevo a assertiva de que a lei meramente sistematizou a legislação local, já que como foi salientado no parecer ministerial o referido diploma na realidade *“revogou todas as leis anteriores que dispunham sobre o assunto e isso não interfere no exame da competência normativa nem da iniciativa legislativa”* (fls. 248).

O vício de iniciativa é o único a ser reconhecido,



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

já que a participação popular realmente não era exigível.

Com efeito, a referida lei não estabeleceu “*diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano*”, a justificar, destarte, a incidência do artigo 180 inciso II da Constituição paulista, que exige nesses casos a participação popular.

Tampouco se há de dizer que ao disciplinar o fechamento de certas vias ao fluxo de trânsito a lei veio a ferir valores fundamentais como o direito de locomoção, à igualdade, à intimidade e ao lazer, nem que ela veio a dispor sobre Direito Civil.

Afinal, motivo não há para assim classificar mera regulação do sistema viário destinada a atender às necessidades locais, cabendo lembrar que não existe direito fundamental ao ingresso de veículo automotor em rua fechada ao trânsito e que tal matéria escapa do alcance da lei civil, que é de competência federal.

Aqui não se cuida, pois, de tema reservado à competência da União ou dos Estados, sendo mesmo ilógico conferir à lei federal ou estadual a atribuição de anunciar qual via de determinada município deve ser fechada ao fluxo de trânsito.

Em suma, a inconstitucionalidade da Lei 15.002, de 22 de outubro de 2009, é reconhecida exclusivamente por conta do vício de iniciativa, o que torna naturalmente insubsistente o seu Decreto regulamentador, no caso o Decreto nº 51.541, de 9 de junho de 2010.

**IV** A declaração de inconstitucionalidade em juízo de controle abstrato torna sem efeito a revogação da lei anterior operada pela lei ora atacada.

Cuida-se do que a doutrina tem convencionado



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

chamar de “efeito revigorador ou repristinatório da legislação anterior”, que “decorre da aplicação do princípio da nulidade do ato inconstitucional. Em sendo nula uma lei declarada inconstitucional, “permanece vigente a legislação anterior a ela e que teria sido revogada não houvesse a nulidade” (voto do Min Moreira Alves na Rep 1.077/RJ). Ainda de acordo com o STF, a “declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida em sede de fiscalização normativa abstrata, importa – considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente – em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), não se reveste de qualquer carga de eficácia derogatória” (ADIn 2.884/RJ).” (Juliano Taveira Bernardes e Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira. Direito Constitucional, ed. JusPodium, tomo 1, p. 486).

Na espécie a Lei 15.002/2009 revogou as Leis nº 10.898, de 5 de dezembro de 1990; nº 12.138 de 5 de julho de 1996; nº 13.209 de 13 de novembro de 2001 e nº 14.113 de 20 de dezembro de 2005.

Aqueles diplomas autorizavam o fechamento de vias em vilas e ruas residenciais sem saída ao tráfego de veículos e traçavam a disciplina a ser nesses casos observada.

Segundo informa a “Base de Legislação Municipal” da Câmara de Vereadores de São Paulo - endereço eletrônico: “[http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=46](http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=46)” – todas aquelas leis se originaram de projeto parlamentar.

Logo, pelo mesmo motivo antes apontado, isto é, porque houve usurpação da prerrogativa do chefe do Executivo de administrar a cidade (artigo 47, inciso XIV, da Constituição paulista), o que compreende fixar normas para o sistema viário, também tais diplomas



# PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

apresentam-se inconstitucionais.

A inconstitucionalidade aqui proclamada atinge diplomas que se sucedem desde 1990, o que torna razoável, por razões de segurança jurídica, atribuir efeito “ex nunc” ao julgado. Isto é, sua eficácia gera efeitos só a partir da publicação do acórdão.

Em suma, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 15.002, de 22 de outubro de 2009, do Município de São Paulo, e por arrastamento do Decreto nº 51.541, de 9 de junho de 2010, bem como das Leis nº 10.898, de 5 de dezembro de 1990, nº 12.138, de 5 de julho de 1996, nº 13.209, de 13 de novembro de 2001, e nº 14.113, de 20 de dezembro de 2005.

(assinado digitalmente)

**ARANTES THEODORO**

Relator