



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 49.148/2015

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO XII DO ARTIGO 33 E ALÍNEA “G” DO § 3º DO ARTIGO 40, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. AUTORIZAÇÃO PARA DENOMINAÇÃO E ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS, VIAS E PRÓPRIOS PÚBLICOS. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE.

Dispositivos da Lei Orgânica Municipal que atribuem à Câmara Municipal autorização para denominação de próprios, vias e logradouros públicos são inconstitucionais, por violação ao princípio da separação dos poderes, uma vez que se trata de ato privativo da gestão administrativa, reservado ao Chefe do Poder Executivo (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da CE/89).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (PGJ nº 49.148/2015), vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do inciso XII do artigo 33 e da alínea “g” do § 3º do artigo 40, ambos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – OS PRECEITOS NORMATIVOS IMPUGNADOS

A Lei Orgânica do Município de Sorocaba prevê no que interessa:

“Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

(...)

XII - denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações;

(...)

Art. 40. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

(...)

§ 3º Dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

(...)

g) alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos;"

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O inciso XII do artigo 33 e a alínea “g” do § 3º do artigo 40, ambos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, contrariam frontalmente a Constituição do Estado de São Paulo, à qual está subordinada a produção normativa municipal, ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal.

Os preceitos da Constituição do Estado são aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144, que assim estabelece:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Os dispositivos impugnados são incompatíveis com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

(...)

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.”

III - FUNDAMENTAÇÃO

A denominação de logradouros, vias e próprios públicos trata de matéria de **interesse local** (CF, art. 30, I), dispondo, assim, os Municípios de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

ampla competência para regulamentá-la, pois foram dotados de autonomia administrativa e legislativa. E, vale acrescentar, não há na Constituição em vigor reserva dessa matéria em favor de qualquer dos Poderes, donde se conclui que a iniciativa das leis que dela se ocupem só pode ser **geral** ou **concorrente**.

Contudo, afigura-se necessário distinguir as seguintes situações:

(a) a edição de regras que disponham **genérica** e **abstratamente** sobre a denominação de logradouros e de próprios públicos, caso em que **a iniciativa é concorrente**; (b) o **ato de atribuir** nomes a logradouros e próprios públicos, segundo as regras legais que disciplinam essa atividade, que é da **competência privativa do Executivo**.

No Município, à Câmara Municipal incumbem as funções legislativas e ao Prefeito as executivas. Entre esses Poderes locais não existe subordinação administrativa ou política, mas simples entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. *“Nessa sinergia de funções é que residem a independência e a harmonia dos poderes, princípio constitucional extensivo ao governo municipal.”* (Cf. HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, Malheiros, São Paulo, 8.^a ed., pp. 427 e 508.)

Em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na prática de atos concretos de administração. Ou seja, a Câmara edita *normas gerais*, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. (ob. cit., p. 429).

Assim, no exercício de sua função normativa, a Câmara está habilitada a editar normas gerais, abstratas e coativas a serem



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

observadas pelo Prefeito, para a denominação das vias, logradouros e prédios públicos, como, por exemplo: proibir que se atribua o nome de pessoa viva, determinar que nenhum nome poderá ser composto por mais de três palavras, exigir o uso de vocábulos da língua portuguesa, etc. (Cf. *ADILSON DE ABREU DALLARI*, “Boletim do Interior”, Secretaria do Interior do Governo do Estado de São Paulo, 2/103).

Ressalte-se que a nomenclatura de logradouros públicos, que constitui elemento de sinalização urbana, tem por finalidade precípua a orientação da população (Cf. *JOSÉ AFONSO DA SILVA*, “Direito Urbanístico Brasileiro”, Malheiros, São Paulo, 2.^a ed., p. 285).

De fato, se não houvesse sinalização, a identificação e a localização dos logradouros públicos seria tarefa quase impossível, principalmente nos grandes aglomerados urbanos.

Diverso, porém, é o ato de denominar os próprios públicos, inclusive nos casos em que não se busca apenas permitir a orientação da população, mas sim homenagear determinadas pessoas ou fatos históricos.

Note-se: nada obsta que o nome dado a determinado logradouro público cumpra não só a função de permitir sua identificação e exata localização, mas sirva também para homenagear pessoas ou fatos históricos, segundo os critérios previamente estabelecidos em lei editada para regulamentar essa matéria.

Definidas essas premissas básicas, é imperativo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta inicial.

Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinados próprios e logradouros integrantes do Município, denominação concreta.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

As leis formais não se mostram regras jurídicas, mas simples atos administrativos do Poder Legislativo, que invadem a esfera de competência constitucional do Poder Executivo.

Na ordem constitucional vigente, que incorporou o postulado da separação de funções, a fim de limitar o poder estatal, na consagrada fórmula de Montesquieu, não existe a menor possibilidade de a Administração municipal ser exercida pela Câmara, por meio de leis (Estado legal), pois a Constituição é clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal (CE, art. 47, II) e praticar os atos de administração, nos limites de sua competência (CE, art. 47, XIV).

Bem por isso, aliás, ELIVAL DA SILVA RAMOS adverte que:

“(…)

Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes (...) não é lícito ao Parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, ‘aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância’, apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial. (“A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção”,
Saraiva, 1994, p. 194.)

(...)”

Ao examinar assunto correlato, no julgamento da Repr. n.º 1.117-SP,
o insigne Ministro *FRANCISCO REZEK* consignou no seu respeitável voto que:

“(...)”

No contexto dos debates que esta matéria provocou na origem, e que envolveram os três poderes do Estado, vez por outra afloram equívocos conceituais de certa monta, qual o entendimento da prerrogativa de dar nome à sede forense como atributo da propriedade imobiliária, ou a visão do Poder Executivo como titular do domínio dos bens públicos afetos a seus próprios serviços, tanto quanto aos da Legislatura e aos da Justiça.

Tudo isso posto de lado, porque desnecessário ao completo esquema da questão de inconstitucionalidade que aqui se discute, reponta claro o argumento do Presidente da Assembleia Legislativa de São Paulo: parece-lhe que a competência para dar nome a logradouros públicos, porque não disciplinada na lei fundamental, há de sê-lo em lei ordinária; e que entre aqueles não há por que distinguir os de uso especial da Justiça dos vinculados aos demais poderes, ou entregues ao uso comum do povo. Aquela primeira ideia se viu desenvolver com esmero pelos fundadores da federação norte-americana, e, dessa e de outras fontes, foi sabidamente assimilada pelo direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

público brasileiro: tudo quanto a Carta não diz por si mesma, di-lo-á não o Governo, nem tampouco a Justiça, mas o Congresso, compositor, por excelência, da ordem jurídica que a lei fundamental encabeça, sem poder exaurir.

Essa regra eminente traz, porém, consigo, duas presunções tácitas, a ditar-lhe o exato contorno. A primeira é a de que esse espaço a ser preenchido pela produção congressional reclame substância normativa, vestida da abstração e da generalidade que lhe são próprias. A segunda, indissociável da precedente, é a de que o vasto domínio dos poderes implícitos do Congresso não pretenda estender-se sobre área reservada pela lei fundamental às prerrogativas do Executivo e do Judiciário, com todos os desdobramentos necessários a que se não lhes afronta a independência.

(...)"

Em suma, a concessão de denominação a determinado bem municipal é *ato concreto de administração*, parte integrante do serviço público de sinalização urbana, cujo único responsável é o Prefeito.

Não há como aceitar a interpretação que inclui no rol dos poderes implícitos da Câmara a competência para editar leis formais, desvestidas dos atributos de generalidade e abstração, tampouco estender esses poderes sobre área de atuação exclusiva do Poder Executivo, a quem compete administrar os bens públicos e prestar os serviços públicos municipais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

O ato de atribuir nomes a logradouros ou prédios públicos é mero corolário do poder de administrar.

Bem a propósito, ao examinar leis de conteúdo semelhante, esse egrégio Tribunal de Justiça decidiu que:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve os incisos XVI e XVII do art. 32 da **Lei Orgânica do Município** de Presidente Prudente, que trouxe normas que fixam **competência da Câmara Municipal para denominar e autorizar alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos**. Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município. Existência de competência legislativa concorrente entre Poder Legislativo e Executivo somente acerca da regulamentação do tema através de normas gerais e abstratas. Criação de lei para denominação em casos concretos que se encontra no âmbito da gestão administrativa, cuja competência é exclusiva do Poder Executivo. **Configuração da inconstitucionalidade. Ação procedente.**” (ADIN nº 2061661-87.2016.8.26.0000, Rel. Álvaro Passos, j. 10.08.2016).

Tanto é que foi **deferida liminar** no bojo da ação direta de inconstitucionalidade nº 2073870-54.2017.8.26.0000, ajuizada por esta Procuradoria-Geral de Justiça, impugnando a **Emenda nº 43, de 10 de novembro de 2016, à Constituição do Estado de São Paulo**, que acrescenta o § 6º ao art. 24, estabelecendo que “a atribuição de denominação de próprio público dar-se-á concorrentemente pela Assembleia Legislativa e Governador do Estado”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Em suma, a Câmara não pode arrogar a si a competência para autorizar a prática de atos concretos de administração, nem mesmo denominar próprios, vias e logradouros públicos.

E a nomenclatura de logradouros e próprios públicos - que constitui atividade relacionada ao serviço público municipal de sinalização e identificação - enquadra-se exatamente nessa hipótese, resultando, daí, a conclusão inafastável de que os dispositivos legais objurgados são manifestamente incompatíveis com o princípio da separação dos poderes.

Estas são as razões para o reconhecimento da inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, por afronta aos arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Paulista, cuja observância é obrigatória pelos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma.

IV – PEDIDO

Face ao exposto, requerendo o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso XII do artigo 33 e da alínea “g” do § 3º do artigo 40, ambos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Sorocaba, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 24 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Protocolado nº 49.148/2015

Assunto: propositura de ação direta de inconstitucionalidade para impugnar leis municipais de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que conferem denominação a próprios, vias e logradouros públicos

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade do inciso XII do artigo 33 e da alínea “g” do § 3º do artigo 40, ambos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

3. Em atendimento ao princípio da supremacia do interesse público, archive-se o protocolado no que se refere às leis municipais apresentadas pelo Promotor de Justiça representante (fls. 02/23), pois a declaração de inconstitucionalidade daquela legislação traria graves prejuízos e transtornos à sinalização urbana e à orientação da população de Sorocaba, haja vista tratar-se de mais de 200 (duzentas) leis atribuindo nomes. É eficiente e suficiente a declaração de inconstitucionalidade do inciso XII do artigo 33 e da alínea “g” do § 3º do artigo 40, da Lei Orgânica Municipal, uma vez que tal medida impedirá a futura edição de leis que denominem próprios e logradouros públicos mediante iniciativa parlamentar.

São Paulo, 24 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

dsc/mam