

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****SEI nº 29.0001.0046083.2018-83**

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.712, DE 27 DE AGOSTO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE REGISTRO. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE VAGAS E ISENÇÃO EM ÁREA DE ZONA AZUL PARA IDOSOS E PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS. ISENÇÃO DE PREÇO PÚBLICO. SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro, de iniciativa parlamentar, responsável por estabelecer isenção de preço público referente ao uso de estacionamento rotativo para idosos ou pessoas com necessidade especiais.

2. É inconstitucional lei local, de iniciativa parlamentar, que disciplina o uso privativo de bem público de uso comum do povo consistente no estacionamento regulamentado. Matéria situada no âmbito da reserva da Administração, decorrente do princípio da separação de poderes, ao refletir o exercício da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.

3. Violação ao princípio da separação de poderes (art. 5º, art. 47, II, XIV e XIX, “a”, art. 159, parágrafo único, e art. 144 da Constituição do Estado).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual nº 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, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, em face da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro, de iniciativa parlamentar, que “altera o art. 6º da Lei nº 201/2001 que ‘autoriza a prefeitura municipal a instituir nas vias e logradouros públicos, áreas especiais para estacionamento por tempo limitado e dá outras providências”, possui a seguinte redação:

Artigo 1º - O Art. 6º da Lei Municipal nº 210 de 02 de julho de 2001 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Ficam reservadas nas áreas delimitadas como “Zona Azul”, 2% das vagas para veículos conduzidos, ou que transportem pessoas com deficiência e 5% das vagas para veículos conduzidos por pessoas idosas, devendo as mesmas serem sinalizadas no solo e verticalmente de maneira visível à distância, com símbolo internacional de acesso.

§ 1º Os veículos estacionados nas vagas reservadas de que trata este artigo, deverão obrigatoriamente, utilizar a

credencial correspondente, conforme Resolução nº 303/08 do CONTRAN, ficando isentos do pagamento da zona azul.

§ 2º O período máximo de permanência com isenção de pagamento será de 02 horas e indicados por placas.

§ 3º Os condutores referidos no caput deste artigo, alternativamente, poderão estacionar seus veículos nas vagas destinadas a não idosos ou pessoas sem deficiência e usufruírem da isenção de pagamento nos termos do § 2º, desde que atendam ao requisito previsto no § 1º.

§ 4º A fiscalização e o controle do período de uso nas vagas compete a empresa terceirizada de Zona Azul.

§ 5º O descumprimento sujeitará o infrator as sanções previstas no Art. 10 e parágrafos desta lei.”

Artigo 2º - Esta lei será regulamentada por Decreto Municipal, no que couber.

Artigo 3º - Esta lei entrará em vigor no dia 15 de dezembro de 2018.

II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O ato normativo impugnado não está em consonância com os seguintes preceitos da Constituição do Estado:

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 aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

.....

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.

.....

Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

III – VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A regulamentação do estacionamento nas vias públicas é matéria que cabe ao Poder Executivo Municipal por meio de seu órgão executivo de trânsito nos termos do art. 24, I, II e III, do Código de Trânsito Brasileiro.

Assim, considerada a iniciativa parlamentar que culminou na edição do ato normativo em epígrafe, é visível que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, o uso privativo de bem público, com prerrogativa de exploração, como é o estacionamento rotativo, em vias e logradouros públicos, é típico ato de polícia administrativa, disciplinando a fruição desses bens.

Em outras palavras, o estacionamento remunerado rotativo em vias e logradouros públicos reflete o exercício da gestão administrativo-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo. E, sob este ângulo, denota-se a violação ao princípio da separação dos poderes pela usurpação da reserva da administração, perceptível dos incisos II e XIV do art. 47 c.c. o art. 5º da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144.

A lei impugnada, todavia, concede isenção do pagamento de preço público (tarifa) referente ao uso de estacionamento rotativo para idosos ou pessoas com necessidade especiais, serviço este que é gerido diretamente pelo Poder Público ou por terceiros, sendo matéria reservada ao Poder Executivo, nos termos do que dispõe o parágrafo único do art. 159, da Constituição Estadual, que assim dispõe:

Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

A competência do órgão executivo para a fixação do preço público inclui, evidentemente, alterações, isenções etc., e, portanto, a outorga de gratuidade por ato normativo do Poder Legislativo, de iniciativa parlamentar, viola a cláusula da separação de poderes constante do art. 5º da Constituição Estadual.

Assim, quando o Poder Legislativo edita lei disciplinando estacionamento em vias públicas, com a isenção de preço público, como ocorre no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes, regra prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II, XIV, XIX e art. 144).

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão e do uso do patrimônio público. Trata-se de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A alínea a do inciso XIX desse art. 47 fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre “organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos”, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo, enraizando-se no art. 84, II, da Constituição de 1988.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder

Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma ora impugnado invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, pois envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, no caso em análise representados pelo estabelecimento de regras referentes a isenção de preço público relativo a estacionamento rotativo. A atuação legislativa em análise equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

Cumprindo recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

A importância da reserva da Administração é bem aquilatada pelo Supremo Tribunal Federal:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Em casos similares, esse egrégio Órgão Especial declarou a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 829, DE 10 DE MARÇO DE 2016, DE SÃO VICENTE, ACRESCENTA O PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 3º E ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 7º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 732, DE 30 DE OUTUBRO DE 2013, PARA CONCEDER ISENÇÃO DE TARIFAS NOS ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS DAQUELE MUNICÍPIO, NA HIPÓTESE ALI DEFINIDA, ALÉM DE PERMITIR QUE A CREDENCIAL DESTINADA A ISENÇÃO DE ESTACIONAMENTO A IDOSOS E DEFICIENTES SE FAÇA COM OUTRO MODELO, QUE NÃO O INDICADO PELA RESOLUÇÃO Nº 304/2008, DO CONTRAN. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA REPORTADA À GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO, DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA

AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI, XIV E XVIII, 117 E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INGERÊNCIA NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO POR ATO DE INICIATIVA DE VEREADOR. INADMISSIBILIDADE. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA”. (TJ/SP, ADI nº 2096327-17.2016.8.26.0000, Rel. Des. Amorim Canturária, julgado em 24/08/2016)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.015, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ, QUE INSTITUIU HIPÓTESES DE ISENÇÃO DO VALOR DEVIDO PELA UTILIZAÇÃO DE VAGAS DE 'ZONA AZUL', BENEFICIANDO IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO - ESTACIONAMENTO ROTATIVO EM VIAS PÚBLICAS - BEM DE USO COMUM DO POVO (ARTIGO 99, INCISO I, DO CÓDIGO CIVIL) - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE AVANÇOU EM MATÉRIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E

CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. (...)" (ADI 2143796-88.2018.8.26.0000, Des Relator Renato Sartorelli, jul. 10/10/18)

Inquestionável, assim, a inconstitucionalidade da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro, por afronta direta aos artigos 5º, art. 47, II, XIV e XIX, "a", 159, parágrafo único, e 144 da Constituição do Estado.

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 da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro.

Requer-se a **requisição de informações** à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Registro, e a **citação** do Procurador-Geral do Estado, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 02 de agosto de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

SEI nº 29.0001.0046083.2018-83

Interessada: **Provac Terceirização de Mão de Obra LTDA**

Objeto: **representação para o controle de constitucionalidade da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro.**

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade da Lei n. 1.712, de 27 de agosto de 2017, do Município de Registro, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, instruída com o protocolado em epígrafe mencionado.

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

São Paulo, 02 de agosto de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

groj/acssp