

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO****SEI nº 29.0001.0047458.2018-12**

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 2.444, DE 14 DE MARÇO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS PEDRAS. DECRETO Nº 2.042, DE 07 DE MARÇO DE 2017 (POR ARRASTAMENTO OU DEPENDÊNCIA). FECHAMENTO DE RUA. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. INICIATIVA PARLAMENTAR. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. Lei inconstitucional por não ter sido assegurada a participação comunitária em seu respectivo processo legislativo (art. 180, II, CE/89) e cuja iniciativa parlamentar caracteriza violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da reserva da Administração (art. 5º e 47, II e XIV, CE/89).

○ **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. 2.444, de 14 de março de 2008**, e, por arrastamento, do **Decreto nº 2.042, de 07 de março**

de 2017, ambos do Município de Rio das Pedras, pelos fundamentos a seguir expostos:

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei n. 2.444, de 14 de março de 2008, do Município de Rio das Pedras, de iniciativa parlamentar, que “autoriza, a título precário, o fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfego de veículos estranhos aos seus moradores, com outorga de utilização privativa destes”, possui a seguinte redação:

Artigo 1º Fica autorizado, a título precário, o fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfego de veículos estranhos aos seus proprietários e/ou moradores, com outorga de utilização privativa a estes, ficando limitado o tráfego local de veículos apenas por seus proprietários e/ou moradores e/ou visitantes.

Artigo 2º Poderão ser objeto de fechamento, com outorga de uso privativo aos seus proprietários e/ou moradores, as vias públicas que apresentem as seguintes características:

I – o acesso a esse conjunto de ruas se dê por, no máximo, três vias, excetuando-se os bairros em que o acesso se dê através de rodovia estadual e municipal, nos quais não haverá restrição de limite de entradas;

II- propiciem acesso de pedestres, independentemente do leito carroçável;

III – os proprietários e os moradores de imóveis de bairro residencial arcarão com todas as despesas e ônus decorrentes do seu fechamento e da outorga da utilização privativa, inclusive a conservação e manutenção da mesma, sendo de responsabilidade e as expensas destes a

conservação da pavimentação, coleta de lixo, varrição, capinação, jardinagem e sinalização;

IV – não sirvam, em hipótese alguma, de passagem a qualquer outro local.

§ 1º O fechamento previsto neste artigo será possível se aprovado por 70 % (setenta por cento) dos proprietários e/ou moradores dos imóveis do local.

§ 2º Entende-se por moradores os inquilinos residentes, que terão prioridade nas deliberações, responsabilidades e custos na vigência da presente lei.

§ 3º O fechamento das vias públicas poderá ser feito, com a diuturna permanência de ao menos um vigia, através de portão, cancela, correntes ou similares, podendo ser dotado de guarita de controle, desde que não se configure como obra permanente e não impeça o livre acesso de pedestres, em especial às áreas verdes, de lazer, institucionais aos equipamentos públicos.

§ 4º Os proprietários e/ou moradores de imóveis do bairro residencial arcarão com todas as despesas e ônus decorrentes do seu fechamento e da outorga de utilização privativa, inclusive com a conservação e manutenção da mesma, e dos serviços públicos existentes, sendo de responsabilidade e as expensas destes e a conservação da pavimentação, coleta de lixo, varrição, capinação, jardinagem e sinalização e segurança;

§ 5º Os proprietários e/ou moradores de imóveis que apresentem renda familiar inferior a três salários mínimos, estarão isentos das despesas decorrentes do fechamento do bairro residencial.

§ 6º O lixo, proveniente das casas situadas no bairro residencial objeto do fechamento, deverá ser obrigatoriamente depositado em recipientes próprios, colocados na via oficial com a qual se articule.

§ 7º Para a efetivação das obrigações constantes nos parágrafos 2º e 3º, retro, os proprietários e/ou moradores dos imóveis do local ficam obrigados a contratar mão-de-obra adequada.

Art. 3º O fechamento com uso privativo de que trata os artigos anteriores, dependerá de requerimento, e será efetivado mediante instrumento de outorga pelo Poder Executivo, que será expedido mediante decreto.

§ 1º A outorga do fechamento e uso privativo será a título precário, podendo ser revogada a critério da municipalidade, por não ser mais conveniente ao interesse público, ou quando se entender que esteja havendo distorções de sua finalidade, ou a pedido de mais de 70 % (setenta por cento) dos moradores e/ou proprietários dos imóveis do local.

§ 2º As condições e ônus do fechamento e uso privativo, inclusive remuneração, obrigações, penalidades etc serão fixadas no respectivo instrumento de outorga.

§ 3º A outorga da utilidade privativa, com condições de prestar certos serviços, não caracterizará uma concessão ou permissão de serviço público, não sendo autorizado, em caso de constituição de uma sociedade ou associação para tal fim, que seja cobrado dos adquirentes de imóveis ou dos atuais proprietários qualquer valor pelos serviços e obras a que vier a se obrigar a administração outorgante.

Art. 4º O requerimento do fechamento do bairro residencial, com uso privativo dos moradores do local, deverá vir acompanhado dos seguintes documentos e informações:

- I-** Exposição de motivos justificando o pedido;
- II-** Croqui do bairro, contendo informações sobre suas dimensões, residenciais e suas numerações, abrangidas pelo pedido;
- III-** Relação de melhoramentos existentes, tais como rede de água, energia elétrica, guias e sarjetas, asfalto, serviços de coleta de lixo e etc;
- IV-** Relação dos proprietários dos imóveis do bairro, contendo nome, endereço, telefone, número do registro geral da cédula de identidade;
- V-** Declaração expressa de anuência ao fechamento, subscrita por, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos proprietários e/ou moradores dos imóveis situados no bairro;
- VI-** Croqui indicando a forma de fechamento proposto;
- VII-** Termo de responsabilidade pelo fechamento e/ou outorga de uso privativo, pela manutenção do bairro, incluindo a conservação da pavimentação, coleta de lixo, capinação, jardinagem e sinalização, dentre outros;
- VIII-** Cópias dos títulos de propriedade e da folha do carnê do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), coletando a identificação dos imóveis pertencentes aos solicitantes.

Art. 5º Esta lei será regulamentada no prazo de 30 (trinta) dias, contados da sua publicação.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Por seu turno, o Decreto nº 2.042, de 07 de março de 2017, que, com fundamento em aludida Lei, autorizou o fechamento da Rua 01, atualmente denominado “Rua das Palmeiras”, do Loteamento Chácaras União, possui a seguinte redação:

Artigo 1º- Fica outorgado a título precário pelo poder executivo, nos termos da Lei nº 2.444, de 14 de março de 2008, o fechamento da Rua 01, atualmente denominada “Rua das Palmeiras”, do loteamento Chácaras União, conforme Lei nº 2.920/2016.

Parágrafo primeiro- O prazo de outorga é indeterminado e a título precário, podendo ser revogada a critério da municipalidade ou até a ocorrência de solicitação dos moradores, conforme parágrafo primeiro do artigo terceiro da Lei 2.444, de 14 de março de 2008.

Artigo 2º- Para a realização do fechamento, a título precário, todos e quaisquer ônus correrão por responsabilidade dos proprietários e/ou moradores, em caso de ser revogada a outorga a critério da municipalidade, não haverá qualquer tipo de ressarcimento por parte da Prefeitura.

Artigo 3º- Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

Os atos normativos impugnados não estão 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;

.....

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

.....

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

.....

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 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II – a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

.....

III – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A autorização para fechamento de rua **é norma urbanística** e como tal a aprovação de lei que discipline tais matérias **depende** da participação comunitária em seu respectivo processo legislativo. No caso, **não foi observada essa importante formalidade essencial** - que aquinhoa legitimidade material ao seu conteúdo – determinada pelo inciso II do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo que reproduz o art. 29, XII, da Constituição Federal – como se verifica da análise do processo legislativo n. 02/2008, que deu ensejo à Lei n. 2.444/2008, do Município de Rio das Pedras.

O dispositivo constitucional parâmetro do controle de constitucionalidade da lei municipal em foco nesta sede assegura a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente, inclusive nos anteprojetos e projetos de lei, e, são reiteradamente prestigiados pela jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da

alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente. (TJSP, ADI 169.508.0/5, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, 18-02-2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas. (ADI 163.559-0/0-00).

Ação direta de inconstitucionalidade – lei complementar disciplinando o uso e ocupação do solo – processo legislativo submetido À participação popular – **votação, contudo, de projeto substitutivo que, a despeito de alterações significativas do projeto inicial, não foi levado ao conhecimento dos munícipes – vício insanável – inconstitucionalidade declarada.**

‘O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta. (TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis Municipais de Guararema, que tratam do zoneamento urbano sem a participação comunitária. Violação aos artigos 180, II e 191 da Constituição Estadual. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das leis nº 2.661/09 e 2.738/10 do Município de Guararema. (TJSP, ADI 0194034-92.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, v.u., 29-02-2012).

A democracia participativa decorrente do art. 180, II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei antes e durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção. Ela permite que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida e os usos urbanísticos.

Sem embargo da inobservância do devido processo legislativo, a edição da Lei n. 2.444/2008 deflagrada pela **iniciativa parlamentar** também é fundamento suficiente para sua inconstitucionalidade formal.

A iniciativa parlamentar da lei caracteriza **violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da reserva da Administração** (art. 5º e 47, II e XIV, Constituição do Estado), isto é, daquele espaço reservado privativamente ao Chefe do Poder Executivo para edição de atos normativos sem possibilidade de interferência do Poder Legislativo.

A **disciplina da utilização** de bens públicos de uso comum do povo **é reservada** ao Chefe do Poder Executivo porque se compreende em sua prerrogativa de **gestão patrimonial**, sendo com ela incompatível a iniciativa parlamentar da lei em questão.

Neste sentido, invoca-se decisão deste Colendo Órgão Especial:

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. (ADI 2036925-73.2014.8.26.0000, Rel. Des. Arantes Theodoro, v.u., 30-07-2014).

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. 2.444, de 14 de março de 2008**, e, por

arrastamento ou dependência, **do Decreto nº 2.042, de 07 de março de 2017, ambos do Município de Rio das Pedras.**

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

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 29 de abril de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

aaamj/ts