

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

SEI nº 29.0001.0052107.2018-07

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SAPUCAÍ. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICO. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. A denominação de bens, prédios, logradouros e vias do patrimônio público é ato privativo da gestão administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

2. Lei municipal de iniciativa parlamentar que usurpa a reserva da Administração, com ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da Constituição do Estado).

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734 de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado (SEI nº 29.0001.0052107.2018-07), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei nº 1.723, de 23 de dezembro de 2014, do Município de São Bento do Sapucaí**, pelos fundamentos expostos a seguir.

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A Lei nº 1.723, de 23 de dezembro de 2014, do Município de São Bento do Sapucaí, de iniciativa do Vereador Paulo Cândido Ribeiro, que “dispõe sobre a denominação de via no Bairro do Caracol”, possui a seguinte redação:

LEI Nº 1.723 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2014

Art. 1º - Fica denominada “Estrada Municipal Adolpho Alves”, a via pública localizada no Bairro do Caracol neste município, tendo início, nas margens da Rodovia SP 42, no ponto de Latitude 22º42’52.48”S – Longitude 45º43’33.29”O, estendendo-se por 231 metros (duzentos e trinta e um) metros e terminando no ponto de Latitude: 22º42’59.72”S – Longitude: 45º43’34.52”O. Conforme imagens anexas.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE.

O ato normativo impugnado contraria 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:

Art. 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.

O ato normativo impugnado é incompatível com os seguintes preceitos da Constituição Estadual:

Art. 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.

(...)

Art. 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.

(...) (*sic*) (grifos nossos)

III - A INCONSTITUCIONALIDADE

A denominação de logradouros e de próprios públicos é matéria de **interesse local** (CF, art. 30, I), dispondo, assim, os Municípios de ampla competência para regulamentá-la, pois foram dotados de autonomia administrativa e legislativa.

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 há 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 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 ou próprio 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, entretanto, é imperativo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados nesta inicial.

Leis que conferem nomes a bens integrantes do patrimônio público municipal não encerram o conteúdo de normas abstratas ou teóricas, instituídas em caráter permanente e de generalidade.

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 integrantes do Município, denominação concreta.

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

(...)"

Nesse contexto, a aprovação de lei, de iniciativa parlamentar, que atribui nome a **prédio público** ou logradouro só pode ser interpretada como atentatória ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CE, art. 5.º).

Ao examinar assunto correlato, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227611-80.2018.8.26.0000, neste Egrégio Tribunal de Justiça, o venerando acórdão que julgou procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 37, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Atibaia (dispõe competir "à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre "denominação a próprios, vias e logradouros públicos, bem como autorizar as respectivas alterações"), no respeitável voto nº 29.830 do ilustre Desembargador Relator João Carlos Saletti:

"(...)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 37, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Atibaia (dispõe competir "à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre" "denominação a próprios, vias e logradouros públicos, bem como autorizar as respectivas alterações"). Norma que reserva apenas à Câmara a iniciativa de lei para os fins apontados, afastando, mesmo, por via reflexa

ou indireta, a iniciativa do Prefeito Municipal. Contraste com o disposto no art. 24, § 6º, da Constituição Estadual, este (§ 6º) introduzido pela EC 43/2016, que atribui à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado, concorrentemente, a iniciativa legislativa da edição de normais que tais. Norma constitucional acrescida, que fora suspensa por decisão monocrática em ação direta de inconstitucionalidade, ao final julgada improcedente por decisão deste C. Órgão Especial Supressão, todavia, pela norma questionada no caso concreto, mesmo da iniciativa concorrente do Prefeito Municipal, ao estabelecer que à Câmara Municipal cabe dispor a respeito. Violação do princípio republicano da separação e independência entre os poderes. Admitido que seja não se insira a lei em pauta entre as de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, por não encartar-se no rol taxativo e restritivo do artigo 61 da CF (objeto do Tema 917, de Repercussão Geral, julgado pelo C. Supremo Tribunal Federal, cujo paradigma é o ARE-RG 878.911, relatado pelo Ministro GILMAR MENDES), nem por isso poderia a norma em apreço arredar a iniciativa ou a competência do Poder Executivo. Precedentes do Órgão Especial. Inconstitucionalidade do inciso XIV do artigo 37 da Lei Orgânica do Município de Atibaia, declarada Ação julgada procedente neste ponto.

(...)"

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 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 edição de lei formal, desvestida 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.

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. LEIS Nº 10.222/2012, 10.296/2012 E 10.367/2012, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ATRIBUEM NOME A LOGRADOUROS E **ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA**. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA AÇÃO PARA CONTROLE CONCENTRADO DE NORMA DE CARÁTER CONCRETO. AÇÃO ADEQUADA. POSSIBILIDADE DE SUBMISSÃO DE NORMAS SEM CARÁTER DE GENERALIDADE A CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ATOS EDITADOS SOB A FORMA DE LEI. AUSÊNCIA DE DISTINÇÃO PELO CONSTITUINTE ENTRE LEIS DOTADAS DE GENERALIDADE E AQUELOUTRAS, CONFIRMADAS SEM O ATRIBUTO DA GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. INADMISSIBILIDADE DA ISENÇÃO DE ATOS APROVADOS SOB A FORMA DE LEI DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS. PRECEDENTES DA CORTE SUPREMA. PRELIMINAR AFASTADA.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 10.222/2012, 10.296/2012 E 10.367/2012, DE

INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ATRIBUEM NOME A LOGRADOUROS E ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ATRIBUIÇÃO DE NOMES AOS BENS, PRÉDIOS, LOGRADOUROS E VIAS QUE É ATO DE ORGANIZAÇÃO DE SINALIZAÇÃO MUNICIPAL, DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. **VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 47, II E XIV E 144 DA CARTA BANDEIRANTE. AÇÃO PROCEDENTE.**” (ADI nº 2032984-81.2015.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 29/07/2015, v.u - grifos acrescentados).

Em suma, a Câmara não pode arrogar a si a competência para autorizar a prática de atos concretos de administração. 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 atos normativos em epígrafe são manifestamente incompatíveis com o princípio da separação dos poderes.

Estas são as razões para o reconhecimento da inconstitucionalidade formal dos atos normativos 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.

Apenas para finalizar, importa registrar o art. 24, § 6º, da Constituição do Estado de São Paulo, acrescentado à Constituição Paulista pela Emenda nº 43, de 10 de novembro de 2016, a fim de estabelecer iniciativa concorrente da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado, para a atribuição de denominação de próprio público é objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 2073870-54.2017.8.26.000) que ainda não transitou em julgado.

IV – CONCLUSÃO E PEDIDO.

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que, ao final, seja ela julgada procedente,

reconhecendo-se a inconstitucionalidade da Lei nº 1.723, de 23 de dezembro de 2014, do Município de São Bento do Sapucaí.

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Senhor Prefeito Municipal de São Bento do Sapucaí, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, 6 de maio de 2019.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça

tapf/asbl