



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO
E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado n. 42.760/2017

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO XVI DO ART. 8º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. AUTORIZAÇÃO PARA CÂMARA MUNICIPAL LEGISLAR SOBRE ATRIBUIÇÃO DA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. Lei Orgânica Municipal que estabelece competir à Câmara Municipal legislar sobre a atribuição da denominação de próprios, vias e logradouros públicos é inconstitucional por violação ao princípio da separação dos poderes, por consistir ato privativo da gestão administrativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 5º, incisos II, XIV, XIX do art. 47 e 144 da CE/89).

2. Declaração de inconstitucionalidade e, subsidiariamente, declaração parcial de nulidade sem redução de texto, a fim de que a disposição se limite à edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre a denominação de logradouros e de próprios públicos.

○ 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



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

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 (PGJ nº 42.760/17), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do inciso XVI do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Taubaté, pelos fundamentos expostos a seguir.

I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Taubaté, tem a seguinte redação (fls. 27/96):

“(…)

Seção II – Das atribuições da Câmara Municipal

Art. 8º Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre: (NR)

(…)

XVI - atribuição da denominação de próprios, vias e logradouros públicos;

(…)”.

II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE

O inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Monte Taubaté 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:



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

“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”.

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

“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:



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

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

(...)"

III - DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

O inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Taubaté atribuiu à Câmara Municipal a competência para legislar sobre “atribuição da denominação de próprios, vias e logradouros públicos”.

Indubitavelmente, a denominação de próprios, vias e logradouros públicos trata de 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. 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 próprios, vias e logradouros públicos, caso em que **a iniciativa é concorrente**;

(b) o **ato de atribuir** nomes a próprios, vias e logradouros 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*



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

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.



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

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, entretanto, é imperativo o reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo impugnado 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



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

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 logradouro ou prédio público só pode ser interpretada como atentatória ao postulado constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CE, art. 5.º).



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

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 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,



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

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.

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:



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

“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).

Em suma, a Câmara não pode arrogar a si a competência para autorizar a prática de atos concretos de administração, nem mesmo denominar bens 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 o dispositivo impugnado é manifestamente incompatível com o princípio da separação dos poderes.

Quando a Lei Orgânica do Município estabelece que cabe ao Poder Legislativo Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre atribuição da denominação de próprios, vias e logradouros públicos, tal previsão é inconstitucional, por invadir, indevidamente, esfera que é



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

própria da atividade do Administrador Público, violando o Princípio da Separação de Poderes.

Isso porque a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, para organização municipal, é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Desse modo, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa, razão pela qual não compete à Câmara Municipal, através de lei, ocupar-se do referido objeto, sob pena de se permitir que atue invadindo área privativa do Poder Executivo.

Daí porque o preceito contido no inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Taubaté, tampouco poderia estabelecer como uma das atribuições da Câmara Municipal a competência para legislar sobre denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

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, compete a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

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*



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

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).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis acerca da atribuição de outro poder – ou, como no caso dos autos, aprova Lei Orgânica contendo previsão desta natureza - viola a harmonia e a independência que deve existir entre os poderes estatais.

Não é só. A matéria tratada na Lei Orgânica do Município encontra-se na órbita da chamada **reserva da Administração**, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (art. 47, II e XV da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Estas são as razões pelas quais requer-se o **reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado, por afronta**



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

aos arts. 5º, e incisos II, XIV e XIX do art. 47, da Constituição Paulista, cuja observância é obrigatória pelos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma.

Nem se alegue que a previsão contida na Lei Orgânica ora impugnada limita-se a conferir ao Poder Legislativo tão somente o poder para editar leis com características gerais e abstratas, conforme alegado nas informações prestadas pelo Prefeito Municipal.

Tanto não é assim que são inúmeras as leis de autoria do Poder Legislativo que atualmente dão nomes a próprios públicos no Município de Taubaté, conforme pode se extrair de fls. 115/118.

Porém, dada a redação conferida ao dispositivo ora impugnado, **caso esse E. Órgão Especial entenda não ser caso de declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada,** requer-se seja feita a **declaração parcial de nulidade sem redução de texto,** para que a competência legislativa prevista no inciso XVI do art. 8º da Lei Orgânica Municipal **se limite à edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre a denominação de logradouros, vias e de próprios públicos,** pelo fundamentos acima apresentados.

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 do inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Taubaté,** por ofensa ao art. 5º, incisos II, XIV e XIX do art. 47, e 144 da Constituição Paulista.

Caso não seja o entendimento do Colendo Órgão Especial pela declaração de inconstitucionalidade nos termos acima pleiteados, requer-se, **subsidiariamente,** seja **declarada a nulidade parcial sem**



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

redução do texto do inciso XVI do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Taubaté, para que a disposição **se limite à edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre denominação de logradouros, vias e próprios públicos.**

Requer-se, ainda, que sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Senhor Prefeito Municipal de Taubaté, 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.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 31 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 42.760/17

Assunto: Inconstitucionalidade de dispositivos insertos na Lei Orgânica do Município de Taubaté.

1. Distribua-se a inicial da ação direta de inconstitucionalidade em face do inciso XVI do art. 8º, da Lei Orgânica do Município de Taubaté, com pedido subsidiário de declaração de nulidade parcial sem redução do texto do inciso XVI do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Taubaté (para que a disposição se limite à edição de regras que disponham genérica e abstratamente sobre denominação de logradouros, vias e próprios públicos), junto ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Cumpra-se.

São Paulo, 31 de agosto de 2017.

Gianpaolo Poggio Smanio
Procurador-Geral de Justiça