



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**MOGI DAS CRUZES**

ESTADO DE SÃO PAULO **PROVADO POR UNANIMIDADE**

Sala das Sessões, em 03/03/2020

**Indicação nº** 136/20

**INDICO** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, obedecidas às formalidades regimentais e depois de ouvido o Colendo Plenário, se digne Vossa Excelência a determinar ao setor competente dessa Municipalidade, estudos destinados a objetivar **Projeto de Lei que isente idosos e pessoas com necessidades especiais do pagamento do valor de estacionamento rotativo.**

O Projeto de Lei aqui apresentado visa dentre a reserva das vagas de Zona Azul, destinados aos idosos (5%) e pessoas com deficiência (2%), prescrito em Lei, mediante uma credencial correspondente a esse município, sejam isentos de pagamento, pelo período máximo de 2 horas (isenção) e sob a indicação da placa do veículo cadastrado do beneficiário da isenção.

Uma das justificativas para a isenção de cobrança para idosos é a substancial redução de renda com a aposentadoria, e por ter, a população idosa, contribuído com uma parcela importante do crescimento de nosso município nos anos que eram mais jovens, por isso, não podendo receber o mesmo tratamento dispensado aos demais munícipes. Quanto às pessoas com deficiência, é necessário que o município elimine obstáculos e amplie a acessibilidade aos locais públicos visando atender prioritariamente as necessidades dos idosos e pessoas com deficiência que naturalmente têm mobilidade reduzida.

Por se tratar de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo Municipal, não há que se falar em possibilidade de iniciativa mediante vereador, desta feita, é que apresentamos o presente pedido, visando uma lei com assunto urgente e relevante a ser estabelecida em nosso município. Orientação pela Ação Direta de Inconstitucionalidade do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nº 2169387-18.2019.8.26.0000, sob Relatoria do Ministro Carlos Bueno.

**Plenário "Vereador Dr. Luiz Beraldo de Miranda", 28 de fevereiro de 2020.**

  
**Dr. PÉRICLES BAUAB**  
Vereador – PL



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2019.0001039570**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2169387-18.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO MUNICIPAL DE REGISTRO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE REGISTRO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI E RENATO SARTORELLI.

São Paulo, 27 de novembro de 2019.

**CARLOS BUENO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2169387-18.2019.8.26.0000**

**Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo**

**Réus: Prefeito Municipal de Registro e Presidente da Câmara Municipal de Registro**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 52.108OE**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.712, de 27-8-2019, do Município de Registro, de iniciativa parlamentar, que isenta idosos e pessoas com necessidades especiais do pagamento do valor de estacionamento rotativo – Disciplina do uso privativo de bem público de uso comum do povo – Usurpação de competência – Ocorrência.**

Projeto de lei. Sanção. A mera vontade do Prefeito Municipal não é juridicamente suficiente para convalidar defeitos provenientes do descumprimento da Constituição. Subsistência do vício.

Estacionamento em vias públicas. Bem de uso comum do povo. Competência legislativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre gestão administrativa. Vício de iniciativa. Matéria que se insere no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.”

O Procurador-Geral de Justiça propõe ação direta, requerendo a inconstitucionalidade da Lei nº 1.712, de 27-8-2017, do Município de Registro, de origem parlamentar, que “altera o art. 6º da Lei nº 210/2001 que 'autoriza a prefeitura municipal a instituir nas vias e logradouros públicos, áreas especiais para estacionamento por tempo limitado e dá outras providências'”. Eis o texto da norma impugnada:

“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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

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.”

Em síntese, argumenta o autor que o ato impugnado, que disciplina o uso privativo de bem público de uso comum do povo e concede isenção de pagamento de preço público, contraria os arts. 5º,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

47, II, XIV e XIX, 159, parágrafo único, e 144 da CE/89, pois editado com vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, tendo o legislativo disposto sobre matéria inerente à Administração Pública e típica do Poder Executivo.

Sem pedido de liminar, foram os autos processados, com a solicitação de informações ao Prefeito e à Câmara Municipal de Registro, cientificado o Procurador-Geral do Estado e, em seguida, remetidos ao Procurador-Geral de Justiça, fls. 177/179.

Regularmente citados, o Prefeito Municipal de Registro e a Câmara Municipal de Registro, representada por seu Presidente, prestaram informações às fls. 190/193 e fls. 275/278, respectivamente, ocasião em que defenderam a constitucionalidade das leis. O nobre Chefe do Poder Executivo ressalta, ainda, que a regulamentação do estacionamento rotativo é exercício do poder polícia administrativa, assunto de competência concorrente entre os Poderes e que, acaso houvesse inconstitucionalidade, fora superada com a sanção ao projeto de lei.

Instado a se manifestar para os fins do art. 90, § 2º, da CE/89, a Procuradoria-Geral do Estado deixou transcorrer o prazo legal sem manifestação, fls. 273.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, reiterando os termos da inicial, opinou pela procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.712, de 27-8-2017, do Município de Registro, fls. 283/289. A ementa do parecer ministerial, da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, dr. Wallace Paiva Martins Junior, resume a questão da seguinte forma:

**“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**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

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, que estabeleceu 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. Fixação, alteração e isenção de preço público inserida no âmbito de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 4. Violação ao princípio da separação de poderes (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', e 159, parágrafo único, e art. 144 da Constituição do Estado). 5. Procedência do pedido."

É o relatório.

A ação procede.

De início, a sanção ao projeto de lei não faz sanar o vício de inconstitucionalidade formal, porque a mera vontade do Prefeito Municipal não é juridicamente suficiente para convalidar defeitos provenientes do descumprimento da Constituição: "Usurpação de iniciativa e sanção executiva: a sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República." (STF, ADI 1.070-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. em 23-11-1994).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

No mais, o Procurador-Geral de Justiça propôs ação direta de inconstitucionalidade em face de ato normativo editado pela Câmara Municipal de Registro que isenta idosos e pessoas com necessidades especiais do pagamento do valor de estacionamento rotativo, editado na forma da Lei nº 1.712, de 27-8-2019, argumentando o requerente que o ato invade a esfera de competência do poder executivo, tendo em vista que é competência privativa do prefeito municipal a edição de atos e normas sobre administração pública, no caso, referentes à utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.

A lei impugnada veicula assunto relacionado à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, existindo, pois vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da CE/89.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado – estacionamento em vias públicas, uso privativo de bem público – cuja natureza é evidentemente administrativa, pertence ao poder executivo, já que é atividade própria da Administração Pública: “Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal Paulista n. 12.614/1998. Isenção parcial. 'zona azul'. Organização administrativa do estado. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Vício formal. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (STF, Ag. Reg. no Recurso



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Extraordinário 508.827 São Paulo, Segunda Turma, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2016).

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, “O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. 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,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

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, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).

Portanto, a iniciativa da Câmara Municipal está a invadir a área de atuação privativa do Poder Executivo, violando princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei nº 1.712, de 27-8-2017, do Município de Registro e determinar sua retirada do ordenamento jurídico.

Nesse sentido já decidiu o Órgão Especial:

“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, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo,



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

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.” (ADI nº 2096327-17.2016.8.26.0000, rel. Des. Amorim Cantuária, j. em 24-8-2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.565, de 15 de julho de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que dispõe sobre a isenção de pagamento no estacionamento regulamentado para veículos automotores. Iniciativa parlamentar. Reconhecimento do vício de iniciativa e invasão da esfera de gestão de bens públicos. Violação dos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, 120 e 159, parágrafo único, da Constituição de São Paulo. Precedentes. Ação procedente.” (ADI nº 2033291-98.2016.8.26.0000, rel. Des. Arantes Theodoro, j. em 27-7-2016).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.038, de 08 de abril de 2014, do Município de Franca, que institui no Município o sistema de estacionamento “área Azul Social” em vias públicas situadas no entorno de eventos com grande afluxo público. Vício de Iniciativa. Matéria de gestão administrativa que é da competência reservada do Chefe do Executivo. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente. (ADI nº 2102853-68.2014.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, 17-2-2016).”

**Diante desse quadro, julga-se procedente a ação.**

**CARLOS BUENO**  
RELATOR