



Câmara Municipal de

Estado de São Paulo

Câmara Municipal de Ribeirão Preto



Protocolo Geral nº 16124/2019
Data: 30/07/2019 Horário: 13:42
Legislativo -

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº. **32**

DESPACHO

EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS

Rib. Preto, 01 de Agul 2019 de _____

Presidente

EMENTA:

SUSPENDE A EXECUÇÃO DA LEI 10.672, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2006, POR FORÇA DA DECISÃO TOMADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE OS JULGOU INCONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DA ADIN Nº 2001814-52.2019.8.26.0000.

SENHOR PRESIDENTE:

Artigo 1º - Fica suspenso, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva, irrecorrível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a EXECUÇÃO DA LEI 10.672, DE 17 DE FEVEREIRO DE 2006, nos autos da ADIN Nº 2001814-52.2019.8.26.0000, em atenção ao Ofício nº 1931-A/2019-EGT, de 04 de julho de 2019, da Egrégia Presidência da Corte do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme documentado no processo administrativo desta Casa de Leis de nº 15.941/2019.

Artigo 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 29 de julho de 2019.

LINCOLN FERNANDES
Presidente

OTONIEL LIMA
1º Vice-Presidente

ADAUTO MARMITA
2º Vice-Presidente

JEAN CORAUCI
1º Secretário

PAULO MODAS
2º Secretário



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000377619

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2001814-52.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

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), RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ADEMIR BENEDITO, 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, CARLOS BUENO E FERRAZ DE ARRUDA.

São Paulo, 15 de maio de 2019.

SALLES ROSSI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 2001814-52.2019.8.26.0000

Autor: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Comarca: São Paulo

Voto nº 40.820

VOTO DO RELATOR

EMENTA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.672, de 17 de fevereiro de 2.006, do Município de São Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a reserva de áreas para a instituição de estacionamentos especiais – Violação aos artigos 5º, 47, II e XIV, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Precedentes – Ação procedente.

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pelo Prefeito do Município de Ribeirão Preto, em face da Lei n. 10.672, de 17 de fevereiro de 2006, do mesmo município, que “*Dá nova redação ao artigo 1º, da Lei n. 4477, de 04 de maio de 1984, redação dada pela Lei nº 8436, de 10 de maio de 1999, que dispõe sobre a reserva de áreas para estacionamento, que especifica*”.

Aponta vício de iniciativa, eis que matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, interferindo na gestão administrativa e, bem assim, contrariando o princípio da separação de poderes, além da ausência de estudos técnicos e participação popular, já que norma de caráter urbanístico.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Prossegue dizendo que o ato normativo impugnado afronta o disposto nos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, 144 e 180, todos da Constituição Estadual. Pugnou pela procedência da presente ação, com a declaração de inconstitucionalidade da sobredita Lei.

O processamento da presente ação foi deferido pelo despacho de fls. 34, desta Relatoria, ocasião em que se observou quanto a ausência de pedido visando a concessão de liminar.

Informações prestadas pela Câmara Municipal de Ribeirão Preto às fls. 43/46.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 67/63), pelo decreto de procedência.

É o relatório.

A Lei n. 10.672, de 17 de fevereiro de 2006, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que ***“Dá nova redação ao artigo 1º, da Lei n. 4477, de 04 de maio de 1984, redação dada pela Lei nº 8436, de 10 de maio de 1999, que dispõe sobre a reserva de áreas para estacionamento, que especifica”***, possui a seguinte redação:

“Art. 1º - O artigo 1º, da Lei nº 4477, de 04 de maio de 1984, redação dada pela Lei nº 8436, de 10 de maio de 1999, passa a ter a seguinte redação:

'Artigo 1º - Ficam, por esta lei, instituídas como estacionamentos especiais, na sede e distrito deste Município, que explorem regularmente os ramos de farmácia, drogaria, hospitais, clínica médica, clínica odontológica, clínica fisioterápica, oficina ortopédica e cirúrgica, bem como defronte a todas as unidades básicas de saúde, inclusive as conveniadas.'

Artigo 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

publicação, revogadas as disposições em contrário.”

De se pontuar, inicialmente, que o limite objetivo da ação direta de inconstitucionalidade dá-se na análise de ofensa direta à Constituição Estadual, salvo quando reproduza preceito da Carta Magna, daí porque não há lugar para análise de inconstitucionalidades chamadas indiretas ou reflexas, ou seja, entre dispositivos da lei impugnada e a legislação infraconstitucional, como leis e decretos, o que se depreende da própria redação do § 2º, do artigo 125 da Constituição Federal.

A esse respeito, ensina Alexandre de Moraes que:

“Em relação às leis ou atos normativos municipais ou estaduais contrários às Constituições Estaduais, compete ao Tribunal de Justiça local processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade. (...) Note-se que, se a lei ou ato normativo municipal, além de contrariar dispositivos da Constituição Federal, contrariar, da mesma forma, previsões expressas do texto da Constituição Estadual, mesmo que de repetição obrigatória e redação idêntica, teremos a aplicação do citado art. 125, §2º, da CF, ou seja, competência do Tribunal de Justiça do respectivo Estado-membro. (...) A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal” (in Direito Constitucional, 18ª Ed.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Atlas, 2005, fls. 663/666).

Ressalve-se também que não se há falar em inconstitucionalidade por afronta ao artigo 25 da Carta Estadual, conquanto este C. Órgão Especial, recentemente, firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, sua eficácia/exequibilidade no exercício financeiro em que foi editada.

Neste sentido, aliás, confira-se julgado da lavra do ilustre Desembargador Márcio Bartoli sobre a questão:

“Tem-se, dessa forma, que, sobrevivendo em determinado exercício orçamentário norma que, de forma genérica, tenha por consequência a assunção de gastos pela Administração Pública, esses gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras: (I) através de sua inserção nos gastos já previstos, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas; (II) pela complementação do orçamento aprovado com verbas adicionais, através de créditos suplementares àqueles devidamente autorizados, ou de créditos especiais ou extraordinários; ou, por fim, quando inviável essa complementação, (III) através de sua inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente. Entende-se, desse modo, que a previsão de dotação orçamentária generalista não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a Administração preserve a integridade de suas finanças. Neste sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente. A impossibilidade de concretização da norma no orçamento vigente representaria, portanto, caso de mera inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se prestaria a torna-la inconstitucional. Neste sentido, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: “Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.”⁵ Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599: “O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).”⁶ Inexiste, assim, na norma impugnada, desrespeito ao previsto no artigo 25 da Constituição do Estado.”.

Igualmente ausente afronta aos artigos 180, II e III e 191, ambos da Carta Estadual, já que não se afigura necessária a realização de estudos prévios ou participação popular, conquanto os atos versados na lei impugnada dizem respeito a gestão administrativa-patrimonial (utilização de bens públicos de uso comum do povo – implantação de estacionamento em vias públicas).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

De outra parte, não há dúvida que a matéria tratada na legislação aqui impugnada está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, incorrendo em flagrante afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 5º da Constitucional Estadual, norma de observância obrigatória nos Municípios, conforme estabelece o artigo 144 da mesma Carta Estadual, e outros correlatos:

“Artigo 5º- São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

(...)

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Constituição.”

A lei impugnada, ainda que louvável a intenção de criação de espaços para estacionamento de veículos em local público ou reserva de área para usuários de farmácias, drogarias, clínicas médicas, odontológicas e afins, na verdade, acaba por criar obrigações à Administração Pública, quando deveria ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação de eventuais estacionamentos ou vagas em casos tais. E mais, a regulamentação de estacionamento em vias públicas é matéria que, na dicção do artigo 24, I, II e III do Código de Trânsito Brasileiro, compete ao Poder Executivo Municipal.

Como bem ressaltou a d. Procuradoria em seu judicioso parecer, *“A instituição de estacionamentos especiais, com a utilização de vias públicas junto ao meio fio, reflete o exercício da gestão administrativa-patrimonial sobre a utilização privativa de bens públicos de uso comum do povo.*

Sob tal perspectiva, 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, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144.

...

Acoimada de vício de inconstitucionalidade encontra-se a Lei local contestada por configurar intromissão indevida do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo, o que evidencia afronta ao princípio da separação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

poderes... ”.

Com efeito, pacífico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, o entendimento segundo o qual cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, sendo que o referido diploma invade a seara da gestão administrativa, ao editar lei disciplinando estacionamento em vias públicas, atribuição inerente à atividade do Administrador Público.

Acerca do tema, a lição ministrada por Hely Lopes Meirelles, ao dizer que:

“Lei de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental...” (in. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pág. 617).

Nesse sentido, precedente deste C. Órgão Especial e desta Relatoria, decidindo caso bastante similar:

“EMENTA — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Lei nº 12.678, de 24 de fevereiro de 2017, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de espaços para estacionamento de ônibus em locais públicos de grande fluxo de pessoas — Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 47, II e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

XIV, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Imposição dessa obrigação a shoppings centers que também afronta o princípio da razoabilidade (art. 111 do mesmo diploma legal) - Ação procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2048267-76.2016.8.26.0000).

E ainda:

“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 fluxo 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 2101853-68.2014.8.26.0000, Rel. XAVIER DE AQUINO, j. 17.02.2016, v.u.).”

Mais recente e igualmente, no mesmo sentido e direção:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº

8.933, de 04 de abril de 2018 do Município de Jundiaí, que autoriza aos moradores a estacionar veículo próprio defronte garagem de suas residências. Ação procedente. De uma leitura da lei objurgada depreende-se que seus artigos estão eivados por vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Norma editada regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Bandeirante. Precedente. - Ação julgada procedente, nos termos do v. Acórdão. (ADI n. 2086693-26.2018.8.26.0000, Rel. PÉRICLES PIZA, j. 26.09.2018, v.u.).”



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

No caso em análise, flagrante a inconstitucionalidade da legislação municipal impugnada, por contrariedade aos artigos 5º, 47, II e XIV, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo procedente a presente ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº Lei n. 10.672, de 17 de fevereiro de 2006, do Município de Ribeirão Preto.

SALLES ROSSI

Relator

Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto
Legislação Municipal

Sumário

Ato Número: 10672
Data de Elaboração: 17/02/2006
Data de Publicação: 23/02/2006
Processo: 00
Assunto(s): Estacionamento.
Tipo de Legislação: Lei Ordinária
Autor(es): Bertinho Scanduzzi.
Projeto: 245 **Ano do projeto:** 2005
Autógrafo: 00 **Ano do autógrafo:** 0
Observações:

Ementa e Conteúdo

DÁ NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 1º, DA LEI Nº 4477, DE 04 DE MAIO DE 1984, REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 8436, DE 10 DE MAIO DE 1999, QUE DISPÕE SOBRE A RESERVA DE ÁREAS PARA ESTACIONAMENTO, QUE ESPECIFICA.

Faço saber que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto rejeitou, em sessão ordinária realizada no dia 16/02/2006, o veto total ao projeto de Lei nº 245/05, e eu, Sílvio Martins, Presidente, nos termos do Artigo 44, Parágrafo 6º, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - O artigo 1º, da Lei nº 4477, de 04 de maio de 1984, redação dada pela Lei nº 8436, de 10 de maio de 1999, passa a ter a seguinte redação:

"Artigo 1º - Ficam, por esta lei, instituídas como estacionamentos especiais, na sede e distrito deste Município, que explorem regularmente os ramos de farmácia, drogaria, hospitais, clínica médica, clínica odontológica, clínica fisioterápica, oficina ortopédica e cirúrgica, bem como defronte a todas as unidades básicas de saúde, inclusive as conveniadas."

Artigo 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SÍLVIO MARTINS
Presidente