



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

**Registro: 2016.0000903808**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2115491-65.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA.

**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 PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FERRAZ DE ARRUDA, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, RICARDO NEGRÃO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI E RENATO SARTORELLI.

São Paulo, 30 de novembro de 2016.

**CARLOS BUENO**

**RELATOR**

Assinatura Eletrônica



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

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2115491-65.2016.8.26.0000**

**Autor: Prefeito do Município de Caraguatatuba**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Caraguatatuba**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 45.292OE**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 60, de 13 de maio de 2016, do Município de Caraguatatuba – Iniciativa parlamentar que dispõe sobre a isenção da cobrança de taxa de estacionamento eletrônico rotativo, criada pela Lei Complementar nº 46/12 – Zona Azul, aos idosos acima de 60 anos e às pessoas com deficiências – Usurpação de competência – Ocorrência.**

**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 – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se 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 Prefeito do Município de Caraguatatuba ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade visando à suspensão da eficácia da Lei Complementar nº 60, de 13 de maio de 2016, que “dispõe sobre a isenção da cobrança de taxa de estacionamento eletrônico rotativo, criada pela Lei Complementar nº 46/12 – Zona Azul, aos idosos acima de 60 anos e às pessoas com deficiências”.

Argumenta o autor que o ato afronta a ordem constitucional, 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. Aduz, ainda, que o projeto cria despesa pública não prevista em lei. Na ótica do requerente, o ato violaria os arts. 5º, 24, § 5º, 25, 47, II e 144, da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Inicial aditada, fls. 40/43.

Liminar indeferida, fls. 45/46.

Citado o Procurador-Geral do Estado, manifestou-se declarando faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado por tratar-se de matéria de cunho exclusivamente local, fls. 56/58.

Regularmente citada, a Câmara Municipal de Caraguatatuba deixou transcorrer in albis o prazo para apresentar informações, fls. 59.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 60, de 13 de maio de 2016, do Município de Caraguatatuba, fls. 61/70.

É o relatório.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Caraguatatuba em face de ato normativo editado pela Câmara Municipal que isenta os idosos acima de 60 anos e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida do pagamento da taxa de estacionamento rotativo, editado na forma da Lei Complementar nº 60, de 13 de maio de 2016, argumentando o requerente que o ato invade a esfera de competência do poder executivo, padecendo de vício de iniciativa, tendo em vista que é competência privativa do poder executivo a edição de atos e normas sobre administração pública. Além disso, cria despesa não prevista em lei.

Eis o texto da norma impugnada:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

“Art.1º - Fica permitido o estacionamento gratuito de veículos utilizados por pessoas idosas e por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, ou que transportem, nos estacionamentos eletrônicos rotativos (zona azul) em vagas especiais devidamente sinalizadas e na quantidade estipulada pela Lei complementar nº 46/12.

§ 1º Entende-se como pessoa idosa, para fins desta Lei Complementar, as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos completos, devidamente comprovada por carteira de identidade ou por outro documento expedido por órgão público com foto.

§ 2º São consideradas pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida as gestantes e demais pessoas que por problemas de saúde, temporária ou permanente, tenham dificuldade para locomoção.

§ 3º A cada cidadão com deficiência (permanente ou temporária), será expedido um cartão de estacionamento pelo Poder Público Municipal ou através da empresa que administra os serviços de estacionamento eletrônico rotativo, que servirá para identificar o veículo que o estiver transportando.

§ 4º No cartão de estacionamento eletrônico rotativo destinado às pessoas com deficiência física temporária constará a validade da credencial, que deverá coincidir com o período da deficiência.

§ 5º A cada cidadão idoso será expedido um cartão de estacionamento eletrônico rotativo pelo órgão competente, que servirá para identificar o veículo que o estiver transportando.

Art. 2º- Para a obtenção do cartão, o interessado deverá protocolar requerimento junto aos órgãos descritos no § 3º do artigo 1º



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

desta Lei.

§ 1º Em caso de idoso, deverá apresentar os seguintes documentos:

I- Requerimento contendo dados pessoais;

II- Cópia reprográfica da carteira de Identidade ou outro documento expedido por órgão público com foto;

III- Documento do representante legal, quando for o caso, acompanhado do devido instrumento de representação (Entende-se por representante do idoso, para fins desta Lei, filhos, curadores ou procuradores).

§ 2º - Em se tratando de pessoas com deficiência ou com modalidade reduzida, os documentos a serem apresentados serão:

I- Requerimento contendo os dados pessoais e especificação da deficiência;

II- Atestado médico atualizado em papel timbrado, onde devem constar a espécie da deficiência, assinatura, CRM e carimbo do médico responsável;

III- Cópia reprográfica da Carteira nacional de habilitação, ou outro documento expedido por órgão público com foto;

IV- Cópia reprográfica da Carteira Nacional de habilitação, caso o requerente seja condutor.



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

§ 3º - O requerimento, devidamente instruído, será encaminhado ao conselho Municipal dos Direitos da pessoa com deficiência, ou ao Conselho Municipal da pessoa idosa ou as órgãos semelhantes, dentro de suas atribuições para apreciação, sendo posteriormente remetido ao órgão competente para aprovação.

Art. 3º - O cartão de estacionamento eletrônico rotativo conterà a identificação do beneficiário e somente será aceito o uso do Cartão Original, que deverá ser colocado no interior do veículo e apresentado à autoridade de trânsito ou seus agentes, sempre que solicitados, acompanhado de documento de identidade do beneficiário.

§ 1º O cartão de estacionamento eletrônico rotativo será entregue ao requerente, mediante o pagamento de valor a ser fixado pelo Poder Público através de guia própria.

§ 2º Em caso de perda, furto, roubo ou dano, a expedição de 2ª via será emitida através de requerimento fundamentado pelo beneficiário ou do seu representante legal, mediante pagamento, nos termos do parágrafo 1º deste artigo.

Art. 4º - O cartão de estacionamento eletrônico rotativo poderá ser recolhido pelo órgão e sua utilização suspensa ou cassada, se verificada irregularidade no seu uso, considerando-se como tal entre outras:

- I- Empréstimo do cartão a terceiros;
- II- O uso de cópia do Cartão, efetuada por qualquer processo;
- III- O porte do cartão, falsificado ou com rasuras;



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

IV- A utilização do Cartão em desacordo com as disposições nele contidas ou na legislação pertinente, especialmente se o veículo não serviu ao transporte de idoso ou de pessoas com deficiência ou modalidade reduzida.

Parágrafo Único – O veículo estacionado na vaga especial que estiver sem o cartão original ou estiver incidindo nas irregularidades apontadas neste artigo, ou, ainda, em desacordo com esta Lei Complementar nº 46/12, será penalizado na forma do Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 5º - A suspensão ou cassação da autorização será precedida de avaliação:

I- Pelo Conselho Municipal da Pessoa Idosa ou Semelhante, em se tratando de usuário idoso;

II- Pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência ou Semelhante, em caso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

§ 1º Constatada a irregularidade, a suspensão dar-se-á pelo período de um ano a contar da data da publicação da decisão no Diário Oficial do Município, sendo o cartão entregue pelo beneficiário mediante protocolo no órgão competente.

§ 2º Na reincidência do § 1º o cartão será cassado e o requerente somente poderá obter novo cartão depois de decorridos 02 (dois) anos contados a partir da data da publicação da decisão no Diário Oficial do Município.

§ 3º Os valores arrecadados com a aplicação das multas previstas em Lei deverão ser revertidos ao Fundo de Apoio a Projetos



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

para acessibilidades do Município de Caraguatatuba.

§ 4º Os valores das multas serão reajustados anualmente, de acordo com o índice adotado pelo Município para reajuste de taxas.

Art. 6º - As despesas decorrentes com a aplicação desta Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta Lei Complementar entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.”

A ação procede. A ementa do parecer da Procuradoria Geral de Justiça, da lavra do eminente Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, dr. Nilo Spinola Salgado Filho, resume a questão da seguinte forma:

“1) Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 60, de 13 de maio de 2016, do Município de Caraguatatuba, que 'dispõe sobre a isenção de cobrança de taxa de estacionamento eletrônico rotativo, criado pela Lei Complementar nº 46/12 – Zona Azul, aos idosos acima de 60 anos e às pessoas com deficiências.' 2) É inconstitucional lei local, de iniciativa parlamentar, que, alterando a legislação municipal que disciplina o uso privativo de bem público de uso comum do povo – consistente no estacionamento regulamentado -. Assegura isenção da cobrança de taxa aos idosos e às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, por se situar a matéria no âmbito da reserva de 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) Violação ao princípio da separação de poderes. Ofensa aos arts. 5º e 47, II e XIV, CE. Procedência da ação.”.





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

A norma impugnada que isenta pessoas com mais de 60 anos, portadoras de deficiência ou que tenha a mobilidade reduzida do pagamento de tarifa nos estacionamentos rotativos, por tempo limitado, em vias e logradouros públicos é tema 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 matéria pertinente à 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 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



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

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, 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,



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

de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 60, de 13 de fevereiro de 2016, do Município de Caraguatatuba 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, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, 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



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

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