



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO
SANTO.**

**ANTÔNIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL, PREFEITO DO
MUNICÍPIO DE SERRA/ES**, com endereço no Palácio Municipal, situado na
Rua Antônio Cícero, n.º 239, Centro, Serra/ES, CEP 29.176-100, com o apoio da
Procuradoria Geral do Município, vem, respeitosamente, perante V. Exa., com fulcro
no artigo 109, inciso I, alínea “e” c/c artigo 112, inciso VII, da Constituição do Estado
do Espírito Santo, propor

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(com pedido de suspensão liminar dos atos normativos impugnados)

contra a Lei n.º 4.660, de 13 de novembro de 2017, do Município da
Serra/ES [**Doc. 01**], pelos fundamentos de fato e de direito abaixo aduzidos.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM E A COMPETÊNCIA DESSE E. TJES PARA PROCESSAR E JULGAR A PRESENTE ADI

Antes de adentrarmos nos contornos fáticos e jurídicos da presente demanda, urge necessário fixar apontamentos acerca da legitimidade *ad causam* do Chefe do Poder Executivo Municipal para figurar no polo ativo de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo local, conforme se denota da expressa redação do artigo 112, inc. VII, da Constituição Estadual do Espírito Santo, *in verbis*:

Art. 112. São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição:

[...]

VII – o Prefeito Municipal e a Mesa da Câmara, em se tratando de lei ou ato normativo local.

Desta feita, como a presente ação tem como fito a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 4.660/2017 do Município da Serra/ES – que “**CRIA ESPAÇO EXCLUSIVO NA VIA PÚBLICA RESERVADO PARA ESTACIONAMENTO GRATUITO DE VEÍCULOS QUE ESTEJAM TRANSPORTANDO ESTUDANTES EM FRENTE DAS UNIDADES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADAS**” no âmbito do Município de Serra/ES –, não resta dúvida acerca da legitimidade da parte autora.

Sendo assim, tem-se a competência desse E. TJES para processar e julgar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade [ADI] conforme previsto no art. 109, inc. I, alínea “e” da Constituição Estadual¹.

¹ Art. 109. Compete, ainda, ao Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente: [...] e) as ações de inconstitucionalidade contra lei ou atos normativos estaduais ou municipais que firam preceito desta Constituição;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

II – DA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA

Depreende-se das peças inclusas que a Lei nº 4.660 fora promulgada pela Câmara de Vereadores da Serra/ES em 13 de novembro de 2017 com o seguinte escopo: “**cria espaço exclusivo na via pública reservado para estacionamento gratuito de veículos que estejam transportando estudantes em frente das unidades de ensino públicas e privadas**”.

Infere-se, no entanto, que mesmo estando vigente ao longo desses anos, a referida lei nunca foi regulamentada, razão pela qual a Câmara Municipal de Serra/ES enviou o Requerimento nº 162/2022, solicitando providências para sua adoção.

Cumpra necessário observar, no entanto, que diante das solicitações realizadas, o Executivo Municipal se debruçou sobre a matéria, ocasião em que constatou que a lei não pode ser aplicada em decorrência de sua flagrante inconstitucionalidade por afronta aos seguintes aspectos:

- (i) De inconstitucionalidade formal por ofensa ao princípio da separação e independência de poderes (insculpido no art. 2º da Constituição Federal, reproduzido no art. 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo), além da Lei Orgânica do Município, à medida em que se observa que:
 - a) O Município não tem competência para legislar sobre novas modalidades de sinalização de trânsito, uma vez que tal atribuição é da União, nos termos do art. 22, XI da CF, razão pela qual não poderia a lei municipal criar espaço exclusivo na via pública para estacionamento gratuito de veículos;
 - b) Não obstante isso, a iniciativa de lei para dispor sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal no art. 143, § único, inciso II.

Observa-se, no entanto, que mesmo com os parecer contrários, a Câmara Municipal da Serra/ES sancionou e promulgou a Lei Municipal n.º 4.660, de 13 de



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

novembro de 2017, com a seguinte redação publicada no Diário Oficial em 14 de novembro de 2017 **[Doc. 01]**:

LEI Nº 4660, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2017

CRIA ESPAÇO EXCLUSIVO NA VIA PÚBLICA RESERVADO PARA ESTACIONAMENTO GRATUITO DE VEÍCULOS QUE ESTEJAM TRANSPORTANDO ESTUDANTES EM FRENTE DAS UNIDADES DE ENSINO PÚBLICAS E PRIVADOS.

A PRESIDENTA DA CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais conferidas no §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 7º do Art. 145 da Lei Orgânica do Município da Serra, promulga a seguinte Lei:

DECRETA:

Art. 1º Fica criado espaço exclusivo na via pública reservado para estacionamento gratuito de veículos que estejam transportando estudantes em frente das Unidades de Ensino Públicas e Privadas.

§ 1º Válido por até cinco minutos, com sinalização de pisca alerta ligado. Tal regulamentação deve ser considerada como estacionamento de alta rotatividade e é implantada em locais que se observa grande demanda e rotatividade de estacionamento, justificando a regulamentação específica, de uso público.

§ 2º A implantação deve ocorrer em frente e preferencialmente no mesmo lado da via em que se encontra a instituição escolar beneficiada.

§ 3º A extensão da área regulamentada deverá ser proporcional à demanda de veículos que acessam o estabelecimento, desde que a delimitação da área não se estenda para os lotes vizinhos, tornando-se obrigatória a acomodação da vaga somente no limite da testada da escola.

§ 4º Quando a instituição beneficiada possuir área e interna onde seja possível a realização de toda a operação de embarque e desembarque de alunos, esta regulamentação não poderá ser implementada na via pública.

Art. 2º As Placas de Sinalização seguirão as seguintes recomendações do anexo único.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões “Flodoaldo Borges Miguel”, 13 de novembro de 2017.

**NEIDIA MAURA PIMENTEL
PRESIDENTA**

Diante do exposto, passemos a demonstrar de forma objetiva e minudente as razões que fundamentam a configuração dos vícios que maculam a legislação em apreço, ensejando, portanto, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

III – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA POR VÍCIO DE INICIATIVA:

- **DA IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NOVA MODALIDADE DE SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 22, XI DA CF.**

Compulsando detidamente a legislação em cotejo, observa-se que as suas disposições colidem frontalmente com a ordem constitucional que estabeleceu a Competência da União para legislar sobre “trânsito e transporte”.

Ao pretender impor a criação de um espaço exclusivo para estacionamento gratuito de veículos que estejam transportando estudantes em frente das Unidades de Ensino Público e Privadas, a Lei objurgada suscita questionamentos substanciais acerca da competência legislativa para regular tal matéria.

Vejamos.

O princípio federativo, insculpido na Constituição Federal, estabelece limites claros e específicos às esferas de atuação de cada ente federativo, objetivando evitar conflitos e assegurar a harmonia do sistema jurídico.

A União, detentora do poder para legislar sobre trânsito e transportes, vê-se como única competente para instituir normas relacionadas a obrigações securitárias, conforme se infere do art. 22, XI, da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI – trânsito e transporte;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

A atuação municipal em tais matérias, se não devidamente respaldada por legislação federal, configura-se como verdadeira invasão de competência, comprometendo a ordem jurídica e a segurança das relações sociais.

Denota-se, portanto, que nenhum dos demais entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) poderá inovar na temática estabelecida na Constituição sem que a União tenha, no exercício de seu poder exclusivo, legislado e delegado a competência a qualquer deles para o estabelecimento de norma própria.

Não obstante isso, não se ignora, evidentemente, que os Municípios podem, por meio da autonomia legislativa que lhes fora concedida pela Constituição Federal, suplementarem a legislação dos demais entes federativos (art. 30, I e II, da CRFB/88), especialmente no que diz respeito aos “*assuntos de interesse local*”, **desde que não inovem na matéria para criar direitos e deveres, permissões e proibições não contempladas nas normas suplementadas.**

Nesta senda, o Código de Trânsito Brasileiro atribui ao Poder Público Municipal a competência para regulamentar e operar o trânsito no âmbito de sua circunscrição nas seguintes hipóteses:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)

I - **cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;**

II - planejar, projetar, regulamentar e **operar o trânsito de veículos**, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

III - **implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Sobre o assunto cabe-nos destacar a lição de Hely Lopes Meirelles²:

"O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplex regulamentação -federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e âmbito do assunto a prever. De modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, e ao Estado-Membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação de trânsito urbano, que é de interesse local (CF, art. 30, 1 e V).

[...]

Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade" (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo; Malheiros, 2008, 16 ed., pp 454 c 455)

Pois bem.

A sinalização pretendida para reserva de espaço exclusivo não encontra guarida no Código de Trânsito Brasileiro ou na legislação federal, posto que não se trata de uma sinalização criada pela União e passível de ser implementada de maneira geral por todos os entes federativos.

Tudo isso traduz, portanto, que inexistente na legislação federal sinalização de "espaço exclusivo" com a finalidade pretendida pela Lei nº 4.660/2017: logo, somente a União poderia legislar sobre ela, dentro de sua competência privativa, assim como foi feito, por exemplo, **com a previsão da chamada "Área de Espera"**, incluída no Anexo I do Código de Trânsito Brasileiro:

ÁREA DE ESPERA - área delimitada por 2 (duas) linhas de retenção, destinada exclusivamente à espera de motocicletas, motonetas e ciclomotores, junto à aproximação semafórica, imediatamente à frente da linha de retenção dos demais veículos. [\(Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020\)](#) [\(Vigência\)](#)

Outro exemplo se verifica na Resolução nº 986, de 15 de dezembro de 2022,

² Direito Municipal Brasileiro. São Paulo; Malheiros, 2008, 16 ed., pp. 454 e 455.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

onde a União instituiu sinalização específica para circulação exclusiva de veículos de transporte coletivo.

Ou seja: a partir desses exemplos, denota-se que um Município poderá, a seu critério, implementar sinalizações para melhoria do tráfego em vias sob sua responsabilidade desde que a União já tenha criado previamente a referida sinalização, uma vez que ela é o ente competente para tal.

Por se tratar de sinalização que ainda não foi regulamentada pela União, caso um Município tenha a pretensão de implantar um projeto como o veiculado na lei em cotejo, deverá, assim como o Município de São Paulo/SP, requerer a autorização da União para realizar, em caráter experimental, as referidas intervenções, tendo em vista que as alterações propostas nas vias afetam diretamente a atribuição privativa do ente federal para legislar sobre as diretrizes de sinalização de trânsito, conforme prevê a Resolução CONTRAN nº 973, de 18 de julho de 2022:

Art. 5º O órgão máximo executivo de trânsito da União deve autorizar o uso, testes, ou a proibição da utilização da sinalização de trânsito experimental.

§ 1º A autorização de que trata o caput é conferida a título precário, mediante portaria específica contendo o local de utilização da sinalização e o prazo determinado.

§ 2º Durante o período de experiência da sinalização de trânsito de que trata este Capítulo, o requerente deve fornecer ao órgão máximo executivo de trânsito da União relatórios técnicos, em periodicidade por ele definida, contendo, minimamente, a evolução das estatísticas de acidentes de trânsito no local de implantação, a satisfação dos usuários e a avaliação de desempenho do uso da sinalização.

Art. 6º Não é permitida a implantação de sinalização de trânsito experimental antes da autorização de uso expedida pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

Art. 7º Concluído o período experimental, o órgão máximo executivo de trânsito da União deve remeter ao CONTRAN os resultados obtidos para avaliação da viabilidade de utilização perene da sinalização de trânsito proposta.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Neste contexto, é válido mencionar que o E. Supremo Tribunal Federal, em casos análogos ao da presente propositura, manifestou no sentido de que compete à União fixar as normas concernentes à sinalização:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal que **dispõe sobre a colocação de placas de sinalização para informar sobre proibições e restrições no uso de vias do Distrito Federal**. Pedido de liminar. - Relevância jurídica da alegação de invasão de competência privativa da União. Barreira eletrônica que se destina à fiscalização da observância da velocidade estabelecida para a via pública é meio de prova para a autuação por infringência da lei de trânsito, e a competência para a sua disciplina, pelo menos em exame compatível com o da concessão da liminar, é da União e não dos Estados ou do Distrito Federal. - Conveniência da suspensão liminar da lei distrital atacada, dando-se-lhe eficácia "*ex tunc*". Pedido de liminar deferido, para suspender, "*ex tunc*" e até o julgamento final desta ação, a eficácia da Lei nº 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal (ADI 1592 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/1997, DJ 17-04-1998 PP-00002 EMENT VOL-01906-01 PP-00112)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.604, DE 23.04.2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL TRANSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL Já é pacífico neste Supremo Tribunal o entendimento de que o trânsito é matéria ruja competi/Lda legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI da Constituição Federal. ADI nº 2.064, Mauricio Corria e ADI nº 2.137-MC, Sepúlveda Pertence. Em casos análogos ao presente, esta Corte **declarou a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que exigiam a sinalização da presença de equipamentos de fiscalização eletrônica, fixavam limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro e instituíam condições de validade das notificações de multa de trânsito**. Precedentes: ADI 1.592, Moreira Alves, ADI 2.582, Sepúlveda Pertence e ADI 2.328-MC, Maurício Corroa. Ação direta cujo pedido se .15118a procedente. (ADI 2802, Relator(a): Min. El 1 PNGRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2003, DJ 31-10-2003 PP-00014 ENIENT VOL-02130-02 PP-00307)

Com efeito, conclui-se, portanto, que a matéria, por estabelecer condições para a sinalização de trânsito que não estão expressamente previstas na legislação federal, não merece prosperar sob pena de caracterizar violação ao pacto federativo estabelecido no texto constitucional.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Ante o exposto, requer-se a atenção deste Nobre Juízo para a presente controvérsia, a fim de assegurar a prevalência do ordenamento jurídico constitucional, coibindo qualquer extrapolação de competência que possa comprometer a integridade das normas vigentes.

- **DA INVASÃO ÀS ATRIBUIÇÕES CONFERIDAS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - VIOLAÇÃO AOS ARTS. 17, 63, § ÚNICO, INCISOS III E VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Não obstante os argumentos vertidos alhures, há que destacar que a legislação em cotejo está maculada por outra mácula que a fere de morte: se imiscui na disposição de normas afetas à atribuição do Poder Executivo local, conforme se verá em minudência a seguir.

Como se sabe, a Constituição Federal delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando, de forma exclusiva, seus titulares, resultando que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato legislativo não terá validade.

A usurpação de iniciativa pode ser considerada como vício de origem, uma vez que a violação da regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia o ato legislativo **de forma irremediável**, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

Dessa forma, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, o ato legislativo produzido será inconstitucional, pelo vício de origem consistente na usurpação de iniciativa.

Outrossim, a Constituição Estadual – *guardando simetria com o art. 61, §1º,*



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

inciso II, alínea “c”, da Carta da República – estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização e as atribuições das estruturas administrativas, *in verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 30, de 13 de junho de 2001.

IV - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

VI- **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.**

Os dispositivos transcritos acima consistem em normas de repetição obrigatória e, com base no Princípio da Simetria, devem ser observadas por todos os municípios do Estado do Espírito Santo. Tanto é assim que a Lei Orgânica do Município da Serra prevê, em seu artigo 143, § único, incs. I, II, III e V, o seguinte:

Art. 143 - A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal, e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica

Parágrafo Único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização da Procuradoria Geral do Município;

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Nesse escólio, infere-se que as medidas versadas na presente propositura se encontram na órbita da chamada reserva da administração, competência própria de administração e gestão, constituindo atribuição do Município da Serra, a teor do que estabelece o art. 30, I da Lei Orgânica Municipal, que aduz competir a tal ente *“legislar sobre assuntos de interesse local”*.

Desta feita, como se vê, foi violentada a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo.

Assim, ainda que fosse superada a questão da competência da União para legislar sobre o assunto, a eventual decisão sobre a obrigatoriedade de instalação de placas de trânsito indicando a criação de espaço exclusivo para veículo de transporte de estudantes em vias e principais acessos no âmbito do Município seria de inerência típica de gestão ordinária da Administração, cujas linhas mestras são reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo, alforriado da interferência do Poder Legislativo, no espectro de sua atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo.

Dessume-se, pois, que a lei municipal em voga afronta, nitidamente, o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, cujo escopo tem o fito de basear a harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio,



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando a manutenção do equilíbrio tripartite, conforme prevê o artigo 17 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Confira-se:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Em síntese, ao prever a harmonia e independência entre os Poderes, as referidas normas constitucionais têm como escopo afastar a possibilidade de um dos Poderes suprimir atribuições de um outro Poder.

Tal reserva de competência, a propósito, não foi traçada pelo constituinte a esmo, mas decorre da constatação de que “... **sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem**, e outorgar a este o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter a iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade” (MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 2ª ed., v 4. São Paulo: Saraiva. 1999. p. 429).

A propósito do tema, oportuna a lembrança do magistério de HELY LOPES MEIRELLES:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.** Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. **Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura;** edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. **Não governa o Município;** mas regula e controla a atuação governamental



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

do Executivo, personalizado no prefeito.

Assim, quando tomada por vereador, a iniciativa da lei que disponha sobre estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, padece de vício da iniciativa.

Vejamos, a título ilustrativo, os seguintes arestos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA PROGRAMA MUNICIPAL DE QUALIFICAÇÃO E ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. Compete privativamente ao Prefeito Municipal dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 82, VII da CE). São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal leis que disponham sobre aumento de remuneração de cargos, funções e empregos públicos, bem como, seu regime jurídico (art. 60, II, letras a e b da Constituição Estadual). **Tem-se invasão direta na competência privativa do Prefeito, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que crie programa** de qualificação e elevação de escolaridade dos servidores municipais, estabelecendo ainda, diretrizes e políticas de qualificação profissional, com o estabelecimento de gratificação adicional à remuneração dos servidores. Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.UNÂNIME.** (ADI: 70055649461 RS , Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 25/11/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 09/12/2013).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.121/08. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. I - A LEI Nº 4.121/2008, QUE INSTITUIU PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO, **CRIA ATRIBUIÇÕES E DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. PORTANTO, A CÂMARA DISTRITAL NÃO TEM INICIATIVA, COMPETINDO-LHE APENAS VOTAR PROJETO DE LEI QUE SEJA APRESENTADO PELO PODER EXECUTIVO.** II - DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI DISTRITAL 4.121/08, EM FACE DOS ARTS. 71, INCS. IV E V DO § 1º, E 100, INCS. IV, VI E X, DA LODF, COM EFEITOS EX TUNC E EFICÁCIA ERGA OMNES.(TJ-DF - ADI: 163346020118070000 DF 0016334-60.2011.807.0000, Relator: VERA ANDRIGHI, Data de Julgamento: 24/04/2012, Conselho Especial, Data de Publicação: 14/05/2012, DJ-e Pág. 58).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano -**Instituição do "Programa Lixo Consciente Uma Idéia Reciclável", de caráter ambiental e finalidade educativa à população local!, indicando órgão da Administração que exercerá a atividade, bem como criando maiores despesas sem indicação da fonte - Invasão da competência privativa do Poder Executivo, ente ao qual incumbe a tarefa t de administrar o Município -**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Suspensão da eficácia da lei mencionada. Procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei Complementar nº 199/11 do Município de Suzano. (TJ-SP - ADI: 33030820128260000 SP 0003303-08.2012.8.26.0000, Relator: Luiz Antonio de Godoy, Data de Julgamento: 13/06/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/06/2012)

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito: **o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato**, ao passo que **o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.**" (*In "Direito Municipal Brasileiro", 6ª. ed. atual, Malheiros Editores, 1990, pp. 438-439).*

Ao Executivo e ao Legislativo correspondem funções específicas e separadas. O administrador do Município é o Prefeito.

Nesse enfoque, é inegável, ademais, que a instalação de placas de sinalização nas vias do município implica sobrecarga de ônus financeiro, o que demandaria a observância da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade, seja porque aquele exige a indicação de recursos para atendimento das novas despesas seja porque este reserva ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sobre o orçamento anual, conforme pronuncia o Supremo Tribunal Federal:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei do Estado do Amapá. 3. Organização, estrutura e atribuições de Secretaria Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 4. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. Precedentes. 5. Ação julgada procedente" (LEXSTF v. 29, n. 341, p. 35).



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do Pólo Estadual da Música Erudita. 3. Estrutura e atribuições de órgãos e Secretarias da Administração Pública. 4. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Exigência de consignação de dotação orçamentária para execução da lei. 7. Matéria de iniciativa do Poder Executivo. 8. Ação julgada procedente” (LEXSTF v. 29, n. 338, p. 46). “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMIUNISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA ‘E’, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’ da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul” (RTJ 200/1065).

Pois bem.

Nessa gama de ideias, é possível dessumir, portanto, que **a Lei Municipal n.º 4.660/2017, de iniciativa parlamentar, materializou nítida ingerência nas atividades do Poder Executivo Municipal**, incorrendo em nítida violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa, à medida em que se observa que:

- c) O Município não tem competência para legislar sobre novas modalidades de sinalização de trânsito, uma vez que tal atribuição é da União, nos termos do art. 22, XI da CF, razão pela qual não poderia a lei municipal criar espaço exclusivo na via pública para estacionamento gratuito de veículos;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

- d) A iniciativa de lei para dispor sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal no art. 143, § único, inciso II c/c art. 30, I.

Desse modo, caberia apenas ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente. Por isso, a iniciativa parlamentar de lei denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração, corolário da separação de poderes.

É nesse sentido, inclusive, que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo lançou a Súmula 09, *in verbis*:

“É inconstitucional lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.”

Com efeito, não resta dúvida que o comportamento legislativo na hipótese vertente, atentado aos mandamentos contidos nos artigos 63, § único, incs. III e VI da Constituição Estadual – *cujas normas são replicadas pelos artigos 143, § único, incs. II e V, c/c art. 30, I, ambos da Lei Orgânica do Município da Serra* –, padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na medida em que representa grave violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, prevista no art. 17, *caput*, da Constituição Estadual.

Pelas razões expedidas acima, com objetivo de expurgar do ordenamento jurídico normas incompatíveis com o texto constitucional, requer-se que seja declarada inconstitucional **a Lei Municipal n.º 4.660/2017, por afronta aos artigos 17, 63, § único, incs. I, II, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo.**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

IV – DA SUSPENSÃO LIMINAR DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS

A possibilidade de suspensão liminar do diploma impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade retira seu fundamento de validade direto do art. 102, inc. I, alínea “p” da Carta Magna, encontrando também expressa previsão no artigo 10, §3º, da Lei Federal n.º 9.868/1999.

Em consonância com a legislação federal, o Regimento Interno desta Egrégia Corte contém similar disposição alínea “b” do seu artigo 169.

Somado ao relevante interesse de ordem pública, previsto no supracitado dispositivo, para a concessão da pretendida cautelar a jurisprudência pátria assevera ainda ser indispensável a demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

No caso em apreço, o *fumus boni iuris* encontra-se evidenciado pela violação das diversas normas apontadas anteriormente, contidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual, que apontam para a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 4.660/2017, por materializar nítida ingerência nas atividades do Poder Executivo Municipal, impondo atribuições à Administração em seus diversos setores, com evidente aumento de despesa.

Por sua vez, o *periculum in mora* reside no fato da referida lei inconstitucional estar irradiando seus efeitos no ordenamento jurídico, com evidente potencial de ensejar prejuízos ao Município da Serra e à população, à medida em que impõe responsabilização tendente a onerar os cofres públicos, gerando expectativas de direito infundadas nos usuários do sistema rotativo.

Portanto, preenchidos os requisitos para a concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, necessário se faz a suspensão cautelar dos dispositivos legais impugnados, nos moldes do artigo 10, §3º da Lei Federal nº



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

9.868/1999 e artigo 169, “b”, do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça.

V – DOS PEDIDOS:

Ante o exposto, requer-se:

a) seja deferida medida liminar *inaudita altera parte* para suspender, com efeito *ex tunc*, a Lei Municipal n.º 4.660/2017;

b) seja julgada procedente a presente demanda para, atribuindo efeito *ex tunc*, declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 4.660/2017, de autoria parlamentar, por alterar a organização e o funcionamento das estruturas administrativas, impondo atribuições, obrigações e responsabilidades para o Poder Executivo;

c) seja notificada a Câmara de Vereadores do Município da Serra, na pessoa de seu Presidente, para prestar as informações que entender necessárias, conforme artigo 6º da Lei Federal n.º 9.868/99 e artigo 169, “a” do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça;

d) seja dada ciência ao Exmo. Procurador Geral de Justiça, nos termos do artigo 112, §1º, da Constituição Estadual;

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nesses termos,

Pede deferimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Serra/ES, 07 de fevereiro de 2024.

ANTÔNIO SÉRGIO ALVES VIDIGAL
PREFEITO MUNICIPAL DA SERRA

EDINALDO LOUREIRO FERRAZ
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DA SERRA
OAB/ES N.º 4.018 / MATRÍCULA N.º 85.600