



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 4.938, de 17 de abril de 2019, do Município da Serra **[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 4.938/2019 do Município da Serra – que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA RESPONSÁVEL POR GERIR O ESTACIONAMENTO ROTATIVO NO MUNICÍPIO A CONTRATAR APÓLICE DE SEGURO CONTRA FURTO, ROUBO E DANIFICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, PARA RESSARCIMENTO DE MUNICÍPIES USUÁRIOS DO SISTEMA ROTATIVO DE ESTACIONAMENTO” 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 4.983 fora deliberada pela Nobre Câmara Municipal da Serra e encaminhada para o respectivo Autógrafo de Lei ao Poder Executivo Municipal em 06 de dezembro de 2018 **[Doc. 03]** para o exercício de controle preventivo de constitucionalidade e posterior sanção ou veto das normas que visam “que “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA RESPONSÁVEL POR GERIR O ESTACIONAMENTO ROTATIVO NO MUNICÍPIO A CONTRATAR APÓLICE DE SEGURO CONTRA FURTO, ROUBO E DANIFICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, PARA RESSARCIMENTO DE MUNICÍPIES USUÁRIOS DO SISTEMA ROTATIVO DE ESTACIONAMENTO”.

Infere-se dos autos, no entanto, que, amparado no Parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município da Serra, usando da competência atribuída nas disposições do art. 145 e ss. da Lei Orgânica do Município da Serra, o Prefeito anterior encaminhou a Mensagem nº 06, de 09 de janeiro de 2019, onde **vetou integralmente** o referido Autógrafo de Lei (Veto nº 02/2019) **[Doc. 02]**, uma vez que observou padecer o projeto:

(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 seguros, uma vez que tal atribuição é da União, nos termos do art. 22, VII da CF, razão pela qual não poderia a lei municipal criar nova modalidade de seguro obrigatório;
- b) Não obstante isso, que a iniciativa de lei para dispor sobre estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal no art. 143, § único, inciso V.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Tal entendimento foi acompanhado pela Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal da Serra/ES, que acompanhou integralmente os termos do referido Veto [Doc. 01].

Observa-se, no entanto, que mesmo com os parecer contrários, a Câmara Municipal da Serra/ES rejeitou o veto total do Prefeito, sancionando e promulgando a Lei Municipal n.º 4.938, de 17 de abril de 2019, com a seguinte redação publicada no Diário Oficial em 02 de maio de 2023 [Doc. 01]:

LEI Nº 4.938, DE 17 DE ABRIL DE 2019

DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA EMPRESA RESPONSÁVEL POR GERIR O ESTACIONAMENTO ROTATIVO NO MUNICÍPIO A CONTRATAR APÓLICE DE SEGURO CONTRA FURTO, ROUBO E DANIFICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, PARA RESSARCIMENTO DE MUNICÍPIES USUÁRIOS DO SISTEMA ROTATIVO DE ESTACIONAMENTO.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais conferidas no [§§ 1º e 7º do Art. 145 da Lei Orgânica do Município da Serra](#), promulga a seguinte Lei, decreta:

Art. 1º Fica obrigada a contratação de apólice de seguro pela empresa responsável por gerir o estacionamento rotativo no município da Serra para ressarcir furto, roubo ou danificação de veículo automotor de munícipes usuários do sistema rotativo de estacionamento.

§ 1º Os benefícios a que se refere o artigo 1º observarão o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

§ 2º Os benefícios serão concedidos mediante a apresentação de Boletim de Ocorrência e a comprovação feita através de relatório pelo agente fiscalizador responsável por aquele setor.

Art. 2º O Poder Executivo deverá promover concorrência pública a fim de contratar uma companhia seguradora ou consórcio delas a gestão deste serviço.

Art. 3º Para efeito de concessão dos benefícios de que trata a Lei, o interessado deverá protocolar processo junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano que deverá encaminhar o mesmo a companhia seguradora todos os documentos comprobatórios do sinistro no prazo máximo de 15 (quinze) dias.

Art. 4º Consideram-se, para efeitos desta Lei, para compor o valor do ressarcimento do bem assegurado: (marca, ano e modelo) devendo ser pago ao



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

munícipe de acordo com o preço médio com base na tabela FIPE, até o limite estabelecido no parágrafo 1º do artigo 1º.

Parágrafo único. *Não serão considerados a título de indenização, eventuais acessórios instalados no veículo, sejam eles de fábrica ou não.*

Art. 5º *Não serão beneficiados por esta Lei os veículos que já estejam assegurados.*

Art. 6º *Os recursos para a gestão desta Lei deverão ser oriundos da própria empresa administradora do serviço de estacionamento rotativo.*

Art. 7º *O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data da publicação.*

Art. 8º *As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

Art. 9º *Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.*

Sala das Sessões "Flodoaldo Borges Miguel", 17 de abril de 2019.

RODRIGO MÁRCIO CALDEIRA
PRESIDENTE

Pois bem, Nobre Julgador!

Cotejando o escopo da legislação mencionada, observa-se que **ao instituir a obrigatoriedade do seguro exposto alhures, a Câmara Municipal da Serra:**

- a) Invadiu a competência para legislar sobre seguros, uma vez que tal atribuição é da União, nos termos do art. 22, VII da CF, razão pela qual não poderia a lei municipal criar nova modalidade de seguro obrigatório;
- b) **Outrossim, invadiu a órbita de competência do chefe do Poder Executivo, estando, portanto, eivada de inconstitucionalidade por ofensa a preceitos contidos na Constituição do Estado do Espírito Santo**, motivo pelo qual o Chefe do Poder Executivo Municipal não viu outra alternativa senão propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante os fundamentos a seguir consignados;
- c) **Assim, ofendeu o princípio constitucional da reserva da Administração em criar normas sobre a organização administrativa e serviços públicos, principalmente quando implica em aumento de despesa;**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

d) Afrontou o art. 17 da Lei Municipal nº 4.306/2014, que autoriza o Poder Executivo a promover a implantação de estacionamento rotativo pago no Município da Serra e a cláusula décima terceira, item 13.3, do contrato 087/2017, cujo objeto é, em suma, a concessão onerosa para implantação, operação e manutenção do estacionamento rotativo no Município da Serra, assim determinando:

“ao Poder Público Municipal e à concessionária não caberá qualquer responsabilidade por acidentes, danos, furtos ou quaisquer outros prejuízos que venham a causar ou sofrer os veículos, seus proprietários, as mercadorias, os usuários ou acompanhantes, enquanto permanecerem nas áreas de estacionamento rotativo ou quando os veículos delas forem removidos, não sendo exigível da concessionária a manutenção de qualquer tipo de seguro contra esses eventos”.

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.

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

- **DA IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NOVA MODALIDADE DE SEGURO OBRIGATÓRIO. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 22, VII 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 a criação de novas modalidades de seguro.

Ao pretender impor uma nova obrigação de natureza securitária no âmbito dos estacionamentos rotativos, a Lei objurgada suscita questionamentos substanciais acerca da competência legislativa para regular tal matéria.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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 direito civil, trânsito e seguros, vê-se como única competente para instituir normas relacionadas a obrigações securitárias, conforme se infere do art. 22, VII, da CF:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

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

Nesse contexto, urge a análise desta Douta Corte acerca da possível inconstitucionalidade da norma municipal que institui a nova modalidade de seguro obrigatório nos estacionamentos rotativos no âmbito do Município da Serra/ES, sob pena de instauração de um cenário normativo conflituoso e desarmonioso.

Nesse sentido, a jurisprudência do Excelso Pretório, da qual se destaca a ADI 3402/SP:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. **Seguro obrigatório.** Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. Inconstitucionalidade formal. **Competência privativa da União.**

1. Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de acidentes pessoais coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).**

2. Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

sobre responsabilidade por dano ao consumidor. **Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos.**

3. **Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII).**

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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, 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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;

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.

Desta feita, como se vê, compete tão somente ao Prefeito a iniciativa de lei que disponha sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, bem como a organização administrativa e as atribuições que recairão sobre os órgãos do Poder Executivo local.

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, 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



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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 de administrar o Município - 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**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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, logo, legislar sobre matéria relativa à execução dos serviços pertinentes ao chefe do Executivo não é tarefa a ser desempenhada pela Câmara.

Na hipótese vertente, **a Lei Municipal n.º 4.938/2019, 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:

- 1) A imposição de obrigações e critérios financeiros relacionados à contratação de seguros para veículos automotores é tema de iniciativa do Executivo;
- 2) Ao estabelecer que o Poder Executivo deve promover concorrência pública para a contratação de uma companhia seguradora ou consórcio delas, a lei também adentra uma esfera de competência privativa do Executivo, haja vista que a contratação de serviços, especialmente quando envolve questões técnicas e operacionais é sua atribuição típica;

Não obstante, há que se pontuar, ainda, que o serviço de estacionamento rotativo em vias públicas, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da administração direta do bem, constitui serviço público que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

posteriori, regulamentar a lei correspondente. Por isso, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos 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, da Lei Orgânica do Município da Serra* –, padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e material, 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 2.430/2001, por afronta aos artigos 17, 63, § único, incs. I, II, III e VI, da Constituição do Estado do Espírito Santo.**

IV – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA. AUSÊNCIA DO DEVER DE GUARDA. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.

Nobres Julgadores! Outro ponto relevante que macula a norma objurgada tangencia o reconhecimento da sua inconstitucionalidade material nos seguintes



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

pontos:

O art. 17 da Lei Municipal nº 4.306/2014, que autoriza o Poder Executivo a promover a implantação de estacionamento rotativo pago no Município da Serra e a cláusula décima terceira, item 13.3, do contrato 087/2017, cujo objeto é, em suma, a concessão onerosa para implantação, operação e manutenção do estacionamento rotativo no Município da Serra, determinam que **“ao Poder Público Municipal e à concessionária não caberá qualquer responsabilidade por acidentes, danos, furtos ou quaisquer outros prejuízos que venham a causar ou sofrer os veículos, seus proprietários, as mercadorias, os usuários ou acompanhantes, enquanto permanecerem nas áreas de estacionamento rotativo ou quando os veículos delas forem removidos, não sendo exigível da concessionária a manutenção de qualquer tipo de seguro contra esses eventos”**.

Isto posto, depreende-se que Lei Municipal nº 4.938/2019 colide frontalmente com o princípio da legalidade.

Outrossim, o diploma legal ignora o negócio jurídico entabulado entre o Poder Público e a empresa concessionária do estacionamento rotativo, à medida em que com a sua promulgação não fora avaliado o impacto financeiro que traz ao Erário e ao contrato de concessão a previsão dos custos decorrentes da contratação de seguro.

A imposição de custos à empresa responsável pelo estacionamento rotativo e a obrigatoriedade de contratação de seguro podem ser interpretadas como restrições à livre iniciativa, princípio consagrado na Constituição.

Ademais a Lei nº 4.938/2019 não é clara quanto a contratação de seguradora, posto que no art. 1º diz que a empresa responsável por gerir o estacionamento rotativo é obrigada a contratar apólice de seguro para ressarcir furto, roubo ou danificação de veículos de usuários do sistema; todavia, o art. 2º emana que o



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

Poder Executivo deve promover concorrência pública para contratar seguradora; assim como o art. 6º aduz que os recursos para a gestão desta Lei deverão ser oriundos da própria empresa administradora do serviço de rotativo.

Tais obscuridades não garantem, assim, a segurança jurídica na aplicação da lei.

Pois bem.

Os estacionamentos localizados nas vias públicas sejam eles rotativos ou não, pagos ou gratuitos, não gera ao Estado a obrigação de indenizar o usuário, caso ocorra qualquer dano em seu veículo visto que os estacionamentos públicos rotativos têm a finalidade principal de permitir a utilização das vagas na rua por um número maior de usuários e auxiliar na melhoria do tráfego, apenas.

Em outras palavras, o seu objetivo principal é a garantia da rotatividade das vagas. Por isso, não há que se falar em simetria com o tratamento dado aos estacionamentos particulares.

O dever do Estado é somente fiscalizar se o usuário cumpriu as normas de trânsito estabelecidas para aquele local, não se responsabilizando diretamente pela guarda do bem ali estacionado pois não detém o dever de guarda dos bens.

Não há que se falar em fator de risco administrativo, uma vez que um veículo estacionado em via pública independe da criação do rotativo, ou seja, o risco existe antes mesmo de sua criação.

Contrário seria o entendimento caso o Estado fizesse o uso de estacionamentos fechados, com o fim de facilitar ao cidadão o acesso a algum local público como, por exemplo, os estacionamentos de shoppings, parques, universidades, prefeituras, dentre outros, aí sim passaria a ser responsável pela



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

guarda dos bens ali estacionados concedendo ao usuário o direito a indenização no caso de algum dano.

Esse, aliás, é o vasto entendimento jurisprudencial:

DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. FURTO DE PERTENCES PESSOAIS DEIXADOS NO INTERIOR DE VEÍCULO FURTADO EM LOCAL PÚBLICO DESTINADO À ESTACIONAMENTO ROTATIVO. MUNICÍPIO QUE NÃO POSSUI DEVER DE GUARDA E SEGURANÇA DOS VEÍCULOS ESTACIONADOS EM VIA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL. 1- Não há entre as partes contrato de depósito, mas apenas o pagamento de preço pela utilização de via pública, afastando, desta forma, o dever de guarda e vigilância do veículo. 2- **A área regulamentada como zona azul não se destina a garantir segurança ao proprietário do veículo, mas apenas a rotatividade de estacionamento na via pública. Inexistência de dever de guarda e segurança pelo ente municipal, haja vista ser esta uma atribuição do Estado.** 3- **A responsabilidade pelo furto do veículo ocorrido em estacionamento rotativo aberto não pode ser imputada ao Município.** 4- **Recurso conhecido e improvido.** (TJ-RJ - APL: 00127370220208190011 202200189004, Relator: Des(a). FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Data de Julgamento: 08/05/2023, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/06/2023)

RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. Furto de veículo estacionado em zona azul. O furto de veículo ocorrido em área destinada a estacionamento, administrado pela Municipalidade que garante o uso rotativo, não gera o dever de indenizar. Estacionamento que é efetivado em via pública. Inexistência de dever de guarda e conservação dos veículos. Precedentes. Improcedência da ação. Recurso conhecido e provido. (TJ-SP - APL: 00521854220118260224 SP 0052185-42.2011.8.26.0224, Relator: Vera Angrisani, Data de Julgamento: 10/02/2017, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/02/2017)

RECURSO ADESIVO. INTERPOSIÇÃO PELO AUTOR. ÚNICO INTUITO DE CORRIGIR ERRO MATERIAL. CORREÇÃO DE OFÍCIO EM PRIMEIRO GRAU. PREJUDICADO. - Considerando que a única matéria suscitada no recurso adesivo foi resolvida de ofício pelo juízo a quo, este resta prejudicado. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. **FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO NA "ZONA AZUL". ÁREA DE USO COMUM DO POVO. INEXISTÊNCIA DO DEVER DE GUARDA E VIGILÂNCIA. NATUREZA JURÍDICA DO DEPÓSITO AFASTADA. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR.** REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. PROVIMENTO. **As áreas de estacionamento da Zona Azul visam**



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

assegurar maior rotatividade na via pública, permitindo a utilização das vagas na rua por um maior número de veículos, evitando que o bem comum seja utilizado somente por alguns e poucos indivíduos, afastando, pois, a natureza jurídica de depósito. Sendo a fiscalização da "Zona Azul" exercida pelos agentes do poder público, tão somente quanto à sua utilização correta e do tempo de permanência permitido, inexistente o direito à indenização. (TJPB - ACÓRDÃO/DECISÃO do Processo Nº 00664234220128152001, 3ª Câmara Especializada Cível, Relator DESA. MARIA DAS GRAÇAS MORAIS GUEDES , j. em 13-06-2017).

Assim, pode-se concluir que por qualquer ângulo que se observe, a legislação atacada se mostra absolutamente inconstitucional, seja no prisma formal ou material.

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 4.983/2019, por materializar nítida ingerência nas atividades do Poder Executivo Municipal, impondo atribuições à Administração em seus diversos setores, com evidente aumento de despesa.



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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 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 4.938/2019;

b) seja julgada procedente a presente demanda para, atribuindo efeito *ex tunc*, declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n.º 4.983/2019, 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

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.

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