

25/09/2012

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 508.827 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : ANDRÉA RASCOVSKI E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

EMENTA: 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, **em negar provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário**, nos termos do voto da Relatora. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 25 de setembro de 2012.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

25/09/2012

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 508.827 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : ANDRÉA RASCOVSKI E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Em 1º de fevereiro de 2012, neguei seguimento ao recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo e contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, o qual julgou procedente representação de inconstitucionalidade proposta pelo ora Agravado para declarar a inconstitucionalidade da Lei municipal paulista n. 12.614/1998 por vício formal de iniciativa.

A decisão agravada teve a seguinte fundamentação:

“4. Razão jurídica não assiste aos Recorrentes.

5. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Relator asseverou:

No mérito, em primeiro lugar é necessário determinar qual o fundamento da cobrança de zona azul, para determinar o que ocorreu a alegada usurpação de competência.

(...) Conclui-se que a zona azul destina-se a regulamentar o estacionamento em vias públicas, bens de uso comum do povo, que não pertencem aos entes políticos, mas são por eles geridos. O município determina quais locais em que permite o estacionamento, limitado tanto pela cobrança como pelo prazo possível, que faz com

RE 508.827 AGR / SP

que haja uma rotatividade das vagas possibilitando o uso de todos e reduz sua procura (ao efetuar uma cobrança, apenas para determinar locais).

Evidentemente, tanto o valor dessa cobrança como a determinação dos locais em que será instituída a zona azul são matérias tipicamente de administração de bens públicos; a lei a seu respeito, portanto, é de iniciativa privada do Prefeito Municipal. E, sendo objeto da lei impugnada, exatamente a isenção, ainda que parcial, dessa cobrança, patente a invasão da competência do Executivo.

(...)

Pelo exposto, julgam procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 12.614, de São Paulo, comunicando-se a Câmara Municipal para suspensão de sua execução, nos termos do artigo 90, § 3º, da Constituição Paulista, e do artigo 676 do Regimento Interno' (fls. 125-129).

(...)

7. Resta claro que a matéria em comento está inserida no âmbito da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal. Afinal, a norma que dispõe sobre o serviço de estacionamento rotativo em vias públicas tem caráter regulamentar, tratando-se de atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública (art. 84, IV, a, da CF/88).

8. A tese recursal, portanto, vai de encontro ao princípio da separação dos poderes. Neste mesmo sentido, aliás, foi o julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 776/RS:

(...)

Nada há, pois, a prover quanto às alegações dos Recorrentes.

8. Pelo exposto, nego seguimento aos recursos extraordinários

RE 508.827 AGR / SP

(art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)” (fls. 312-319).

2. Publicada essa decisão no DJe de 13.2.2012, interpõem a Câmara Municipal , em 16.2.2012, tempestivamente, agravo regimental (fls. 322-342, 345-365).

3. Afirma o Agravante que *“a decisão, em total afronta ao texto constitucional, negou vigência às disposições contidas nos arts. 2º, 48 e 61 da Carta Magna, na medida em que declarou inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que não está albergada dentre as hipóteses de iniciativa privativa do Chefe Executivo Municipal”* (fl. 350).

Sustenta, que *“a lei guerreada nem de longe se refere à forma de administração de bens públicos, tampouco interfere no funcionamento do sistema implantado, apenas isenta uma parcela dos contribuintes do pagamento de uma taxa”* (fl. 351).

Alega, também, que *“a norma municipal atacada, além de não interferir na atividade administrativa, veio de forma genérica e abstrata atender à finalidade primordial da administração e seus administrados, em nada prejudicando a atividade administrativa do Executivo”* (fl. 352).

Sustenta que *“a lei que isenta da taxa do poder de polícia é algo diverso da efetiva prestação do poder de polícia que se dá através da utilização do sistema zona azul e da fiscalização municipal”* (fl. 358).

Pontua, que *“a competência para a iniciativa das leis tratada na Constituição do Estado em nenhum momento atribui exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no que tange à isenção, em matéria tributária, a presente ação deveria ter sido extinta, sem análise do mérito”* (fl. 359).

Assevera, ao final, que *“o sistema ‘zona azul’ foi criado com o intuito de organizar e fiscalizar a utilização e o tráfego, limitando o direito dos munícipes*

RE 508.827 AGR / SP

de estacionar nas vias públicas, por determinado período, a fim de que maior número de pessoas possam desfrutar desse direito” (fl. 361).

Requere a reconsideração da decisão agravada ou o provimento do presente recurso, *“declarando-se, ao final, a constitucionalidade da Lei municipal n. 12.614/1998”*.

É o relatório.

25/09/2012

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 508.827 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste à Agravante.

2. Na origem, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade, o Tribunal *a quo* assentou:

“No mérito, em primeiro lugar é necessário determinar qual o fundamento da cobrança de ‘zona azul’, para determinar se ocorreu a alegada usurpação de competência.

Arredada a discussão a respeito de sua natureza jurídica (sobre ser taxa ou tarifa), que aqui não é pertinente, transcreva-se a lição de Geraldo Ataliba a respeito da possibilidade de existência das zonas azuis: ‘É que, se todos são iguais perante a lei, todos têm direito de estacionar seus veículos nas vias públicas. Para que isso seja possível, é mister que, no uso do seu poder de polícia, o município regulamente tal estacionamento e o limite, de modo a permitir o exercício de igual direito, por todos os cidadãos” (“Taxa de Estacionamento em Via Pública”, RDA n. 157, p. 362).

Conclui-se que a zona azul destina-se a regulamentar o estacionamento em vias públicas, bens de uso comum do povo, que não pertencem aos entes políticos, mas são por eles geridos. O Município determina quais locais em que permite o estacionamento, limitado tanto pela cobrança como pelo prazo possível, o que faz com que haja uma rotatividade das vagas - possibilitando o uso de todos - e reduz sua procura (ao efetuar uma cobrança, apenas para determinados locais).

Evidentemente, tanto o valor dessa cobrança como a determinação dos locais em que será instituída a zona azul são matérias tipicamente de administração de bens públicos; a lei a seu respeito, portanto, é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. E,

RE 508.827 AGR / SP

sendo objeto da lei impugnada exatamente a isenção, ainda que parcial, dessa cobrança, patente a invasão da competência do Executivo.

(...)

O artigo 2º da Constituição do Estado, estabelece a independência e harmonia entre os Poderes. No regime constitucional de separação de funções, como o nosso, os Poderes do Estado não se confundem nem se subordinam, mas se harmonizam, cada qual realizando sua atribuição precípua e desempenhando restritamente outras que a Constituição lhes outorga para uma recíproca cooperação institucional (HELY LOPES MEIRELLES, obra citada, pág. 604).

Não houve essa ‘recíproca cooperação’, mas foi efetivamente invadida a atribuição do Poder Executivo.

Finalmente, registre-se que inadmissível declarar, de ofício, eventual inconstitucionalidade de norma municipal. Por isso, irrelevante a existência de outras normas que padeçam, ao menos aparentemente, desse vício, para o julgamento deste processo.

Pelo exposto, julga procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 12.614, de São Paulo, comunicando-se a Câmara Municipal para suspensão de sua execução, nos termos do artigo 90, § 3º, da Constituição Paulista, e do artigo 676 do Regimento Interno” (fls. 125-129 – grifos nossos).

3. Como posto na decisão agravada, o Supremo Tribunal Federal assentou que é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual a iniciativa de leis que versem sobre organização administrativa do Estado.

Confirmam-se os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que

RE 508.827 AGR / SP

visse a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI 2.719, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, Plenário, DJ 25.4.2003).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente” (ADI 2730, de minha relatoria, Plenário, DJe 28.5.2010 – grifos nossos).

“CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. - Competência do Município para proibir o

RE 508.827 AGR / SP

estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria " CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I " que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. - Agravo não provido" (re 191.363-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 11.12.1998).

Cumprе trazer julgado proferido em caso idêntico ao presente, no qual se questionou o mesmo vício de iniciativa legal:

"TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE 'ZONA AZUL' CONCEDIDA AOS AGENTES FISCAIS DA UNIÃO, DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CARACTERIZAÇÃO COMO PREÇO PÚBLICO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUMENTO PELA CARACTERIZAÇÃO COMO TRIBUTO. INICIATIVA DE LEI COMPARTILHADA COM O PODER LEGISLATIVO. IRRELEVÂNCIA NO CASO CONCRETO. AGRAVO REGIMENTAL. 1. Segundo a orientação firmada por esta Suprema Corte, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria tributária é aplicável somente aos Territórios (art. 61, § 2º, b da Constituição). 2. Contudo, ainda que o valor cobrado com o objetivo de ordenar o estacionamento de veículos em locais públicos ("zona azul") fosse classificado como tributo, seria necessário justificar a necessidade e a adequação do benefício concedido, em razão de a Constituição não tolerar a quebra da isonomia (concessão de benefícios odiosos), bem como exigir a adoção de cautelas orçamentárias (estimativa da renúncia e eventuais medidas destinadas a contrabalancear a perda de arrecadação). 3. A parte-agravante não demonstrou o atendimento desses requisitos constitucionais imprescindíveis para validar a exoneração tributária. 4. Ademais, a exoneração em exame afeta diretamente a competência dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal de organizar a atividade de fiscalização. Agravo

RE 508.827 AGR / SP

regimental ao qual se nega provimento” (RE 492.816-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 21.3.2012, trânsito em julgado em 20.4.2012 – grifos nossos).

Em seu voto, o Relator Ministro Joaquim Barbosa destacou que:

“Compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento da administração (art. 84, VI, a, da Constituição, aplicável devido ao princípio da simetria). Ao estabelecer a exoneração tributária como ressarcimento por despesas incorridas no exercício de cargo ou função, o Poder Legislativo retira do Chefe do Executivo a possibilidade de organizar de modo diferente a realização das atividades fiscais. Hipoteticamente, soluções como o uso de veículos de propriedade do ente público, a adoção do transporte público de massa ou o ressarcimento das despesas são aprioristicamente retiradas da esfera de deliberação do Executivo” (grifos nossos).

E, ainda, em caso análogo ao presente:

“1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, por maioria, julgou procedente representação de inconstitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Estadual e assim ementado:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.612, DE 4 DE MAIO DE 1998, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE O ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS DEFRENTE A HOSPITAIS, CLÍNICAS E PRONTOS-SOCORROS VETERINÁRIOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS, CUJO VETO REJEITADO PELA CÂMARA. LEI QUE, AO DISCIPLINAR ESTACIONAMENTO EM VIA PÚBLICA, INTERFERE EM ATIVIDADE TIPICAMENTE ADMINISTRATIVA. - Matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal. - Supressão de atribuições inerentes ao Chefe do Poder Executivo Municipal. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado

RE 508.827 AGR / SP

pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. - Violação aos princípios constitucionais da iniciativa legislativa e da independência e harmonia dos Poderes. (...)

Sustentam os recorrentes, com base no art. 102, III, a, violação aos arts. 2º, 29, 48, XI e 84, da Constituição Federal, reproduzidos, por simetria, nos arts. 5º e 144 da Constituição Estadual, sob o fundamento de que não haveria iniciativa reservada do Executivo quanto à matéria disciplinada na Lei Municipal nº 12.612/98, que estabelece regras para o estacionamento de veículos defronte a hospitais, clínicas e prontos-socorros veterinários.

2. Inadmissível o recurso.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 12.612/98, proposta pela Municipalidade, em face da Constituição Estadual (arts. 5º e 144), por afronta ao princípio da separação dos poderes.

(...)

A rejeição pela Câmara Legislativa do veto, por manifesta inconstitucionalidade da lei, acabou por compelir o Poder Público a promover alterações na estrutura das vias públicas, o que violou o princípio da harmonia e independência dos poderes, ensejando a consequente inconstitucionalidade formal da lei, por vício de iniciativa.

Vê-se que o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte, que já decidiu no sentido de que o Legislativo não pode usurpar iniciativa legislativa privativa do Executivo, quando isso importe aumento de despesa ou invasão de competência para fixar a organização e funcionamento da Administração. É o que se vê à seguinte ementa exemplar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 246, DE 27.06.2002. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. LC Nº 88/96. INTRODUÇÃO DE DISPOSITIVOS, POR EMENDA PARLAMENTAR, AO

RE 508.827 AGR / SP

PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO GOVERNADOR À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELA OCORRÊNCIA DE VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. *Não merece prosperar a alegação de atropelo da ordem de tramitação legislativa, porquanto constatado que a votação e a aprovação do Projeto se deram em data anterior à sanção e à publicação da Lei impugnada. É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração.* O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Corrêa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. (...) (ADI nº 2.840 QO, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ 11.6.2004).

3. Por tais razões, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei nº 8.038, de 28.5.90, e 557 do CPC)" (RE 439.019, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 5.11.2009, trânsito em julgado em 16.11.2009 – grifos nossos).

4. Os argumentos da Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

5. Pelo exposto, **nego provimento ao agravo regimental.**



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 508.827

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : ANDRÉA RASCOVSKI E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. **2ª Turma**, 25.09.2012.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Vieira Sanseverino.

p/ Fabiane Duarte
Secretária