

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 29/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 239/2018 - Aatoria do Vereador Cesar Rocha – “Proíbe a utilização de veículos movidos por tração animal para transporte de cargas, com fins comerciais, no perímetro urbano do Município de Valinhos.”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe que *“Proíbe a utilização de veículos movidos por tração animal para transporte de cargas, com fins comerciais, no perímetro urbano do Município de Valinhos”*, de autoria do vereador Cesar Rocha.

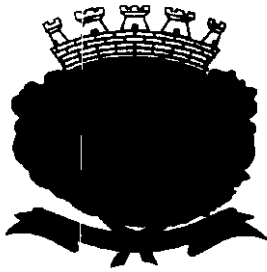
Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Preliminarmente, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

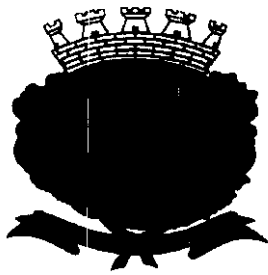
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

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

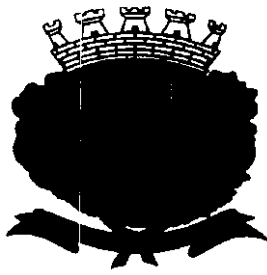
[...]

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

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

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

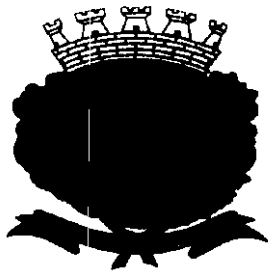
IV - abertura de créditos adicionais.

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar relativamente à matéria.

Nesse sentido é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência municipal:

Voto nº 32.913

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2102506-30.2017.8.26.0000



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Requerente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Requeridos: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Araraquara

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Araraquara.

Lei Complementar nº 877, de 09 de novembro de 2016, de autoria do Poder Executivo, que proíbe o emprego de animais na condução de cargas em vias asfaltadas ou calçadas. Alegação de ofensa ao princípio da razoabilidade. Rejeição. Ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual que deve ser reconhecida apenas quando a disciplina legislativa não atende padrões mínimos de razoabilidade, ou seja, quando o ato estatal decorre de evidente abuso ou desvio de poder. Hipótese não verificada nos autos. Norma impugnada, no caso, que foi editada no âmbito da competência municipal para ordenar o trânsito urbano e para tratar de assunto de interesse preponderantemente local. Ação julgada improcedente.

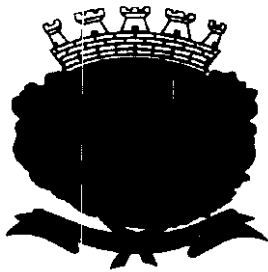
Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, com pedido de liminar, tendo por objeto a Lei Complementar nº 877, de 09 de novembro de 2016, do Município de Araraquara, que "acrescenta à Lei Complementar nº 18, de 22 de dezembro de 1997 Código de Posturas de Araraquara - os arts. 79-A e 79-B, de modo a dispor sobre a proibição do emprego de animais para a condução de carga e dá outras providências". O autor alega que a norma impugnada é incompatível com o princípio da razoabilidade, ofendendo as disposições dos artigos 111 e 144 da Constituição Estadual.

Não houve deferimento de liminar (fls. 137/138).

O Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal foram notificados (fls. 148/149), mas apenas o segundo prestou informações (fls. 154/157).

O Procurador Geral do Estado foi citado (fls. 145/146) e apresentou manifestação a fls. 151/152, alegando que os dispositivos da lei impugnada versam sobre matéria exclusivamente local, motivo por que não tem interesse na causa.

A douta Procuradoria de Justiça, com as considerações de fls. 163/168, reiterou o pedido de procedência da ação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Admitida como amicus cùria (fl. 216), a ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL apresentou memoriais a fls. 219/224, propondo a improcedência da ação.

É o relatório.

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 23, redigida da seguinte forma:

“Art. 1º. Ficam criados os arts. 79-A e 79-B no Capítulo IV “Das medidas referentes aos animais”, do Título III “Da Polícia de Costumes, Segurança e Ordem Pública”, da Lei Complementar nº 18, de 22 de dezembro de 1997, com a seguinte redação:

“Art. 79-A. É proibido o emprego de animais para condução de carga nos seguintes locais e situações existentes no Município de Araraquara:

I em todas as suas vias públicas asfaltadas ou calçadas;

II em toda área definida por lei como área urbana do Município;

III em todo tipo de evento que envolva risco de ocorrer maus-tratos e crueldade para com os animais.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei Complementar consideram-se:

I animais sujeitos à proibição: equinos, asininos, muares, caprinos e bovinos;

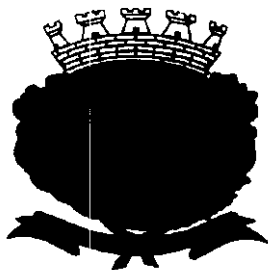
II condução de animais com cargas: todo deslocamento de animal conduzindo cargas em seu dorso, estando o condutor montado ou não.

Art. 79-B. A infração ao disposto no art. 79-A desta Lei Complementar implicará em multa de 50 UFMs (cinquenta unidades fiscais municipais), a ser dobrada em cada caso de reincidência”.

Art. 2º. Durante o período de adaptação previsto no art. 4º desta Lei Complementar, o Município deverá promover programas e projetos de capacitação e qualificação dos trabalhadores, de modo a garantir a inclusão social e a reinserção do mercado de trabalho, incentivando a instituição de cooperativas e projetos sociais.

Art. 3º. O disposto nesta Lei Complementar será regulamentado por Decreto do Executivo.

Art. 4º. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 180 (cento e oitenta) dias”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O autor alega que a norma impugnada é incompatível com o princípio da razoabilidade, ofendendo as disposições dos artigos 111 e 144 da Constituição Estadual.

A ação, entretanto, é improcedente.

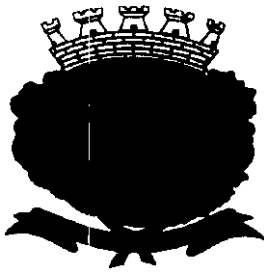
O reconhecimento de nulidade de atos normativos por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual é cabível apenas quando a disciplina legislativa não atende padrões mínimos de razoabilidade, ou seja, quando o ato estatal decorre de evidente abuso ou desvio de poder, em hipóteses envolvendo, por exemplo, "exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometem e afetam os fins que regem a prática da função de legislar" (ADI nº 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 19/06/2002).

Não é o caso dos autos.

Aqui, a Lei Complementar nº 877, de 09 de novembro de 2016 que proibiu o emprego de animais para condução de cargas em vias asfaltadas ou calçadas foi editada no âmbito da competência municipal para ordenar o trânsito urbano e para tratar de matéria de interesse local.

E, sob esse aspecto, baseou-se em finalidade legítima (buscando proporcionar melhores condições de locomoção na cidade e evitar maus tratos a animais). E o mais importante: sem desbordar do padrão de razoabilidade, inclusive no que diz respeito ao fundamento invocado na petição inicial, pois, o artigo 2º da norma impugnada - sopesando eventuais impactos negativos da alteração legislativa buscou amenizar essas consequências, estabelecendo que "o Município deverá promover programas e projetos de capacitação e qualificação dos trabalhadores, de modo a garantir a inclusão social e a reinserção do mercado de trabalho, incentivando a instituição de cooperativas e projetos sociais".

Não custa lembrar, ainda, que, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro, incumbe ao município "planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais" (art. 24, inciso II), bem como autorizar a condução de veículos de "tração animal" (artigo 141, § 1º).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*E, no presente caso, a disciplina sobre esse tema, ao que tudo indica, ocorreu de acordo as necessidades locais e com base na prevalência do interesse público sobre o particular, o que se evidencia pela própria natureza da norma (envolvendo finalidade relacionada à proteção de animais e melhoria do trânsito), pelas informações prestadas nos autos (justificando as necessidades da comunidade) e pela ausência de qualquer elemento que pudesse justificar eventual hipótese de abuso ou desvio de finalidade, daí o reconhecimento de validade da lei, mesmo diante dos argumentos contrários da douta Procuradoria Geral de Justiça, pois, conforme ensina LUÍS ROBERTO BARROSO, "havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carregavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor" ("Interpretação e Aplicação da Constituição". Ed. Saraiva/SP, 1998, p. 164 165).
Ante o exposto, julga-se improcedente a ação.*

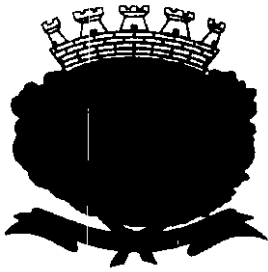
FERREIRA RODRIGUES

Relator

Ademais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade, **quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 28 de janeiro de 2019.


Aparecida de Mourdes Teixeira
Procuradora OAB/SP nº 218.375


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795