

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 84/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 104/19 – Aatoria Vereador César Rocha – “Dispõe sobre permissão para transportar animais domésticos de pequeno porte em ônibus municipais”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre permissão para transportar animais domésticos de pequeno porte em ônibus municipais” de autoria do Vereador César Rocha, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Lei Orgânica Municipal:

“Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

V - disciplinar a utilização dos logradouros públicos e em especial, quanto ao trânsito e tráfego, provendo sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a) o transporte coletivo urbano, seu itinerário, seu horário, os pontos de parada e as tarifas, localização e operação dos terminais de passageiros;"

"Art. 164. O transporte é um direito fundamental do cidadão, sendo de responsabilidade do Poder Público Municipal o planejamento, o gerenciamento e a operação dos seus vários modos, por meios próprios ou sob o regime de permissão ou concessão.

Art. 165. É assegurada a participação popular organizada no planejamento e operação dos transportes, assim como no acesso às informações sobre o seu sistema.

Art. 166. A lei criará o Conselho Municipal de Transportes Coletivos, especificando a sua composição e atribuições, assegurando a participação da população, através de suas entidades representativas.

Art. 167. É dever do Poder Público Municipal propiciar um transporte com tarifa condizente com o poder aquisitivo da população, bem como assegurar a qualidade dos serviços.

Art. 168. O Poder Público Municipal definirá o percurso, a frequência e a tarifa do transporte coletivo local, através do Conselho Municipal de Transportes Coletivos.

Art. 169. O transporte dos trabalhadores urbanos e rurais só será permitido quando feito por veículos que atendam às normas de segurança estabelecidas por lei."

Ademais a matéria encontra-se prevista na Constituição Federal:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.”* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

A Lei Estadual nº 11.977/2005, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado dispõe a respeito do transporte de animais:

“Artigo 16 - É vedado:

I - fazer viajar um animal a pé, mais de 10 (dez) quilômetros sem lhe dar descanso, água e alimento;

II - conservar animais embarcados por mais de 6 (seis) horas sem água e alimento, devendo as empresas de transporte providenciar as necessárias modificações em seu material, veículos e equipamentos, adequando-as às



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

espécies animais transportadas, dentro de 6 (seis) meses a partir da publicação desta lei;

III - conduzir, por qualquer meio de locomoção, animais colocados de cabeça para baixo, de mãos e pés atados, ou de qualquer modo que lhe produza sofrimento ou estresse;

IV - transportar animais em cestos, gaiolas ou veículos sem as proporções necessárias ao seu tamanho e números de cabeças, e sem que o meio de condução em que estão encerrados esteja protegido por rede metálica ou similar, que impeça a saída de qualquer parte do corpo do animal;

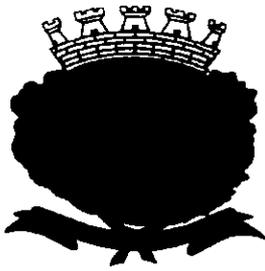
V - transportar animal sem a documentação exigida por lei;

VI - transportar animal fraco, doente, ferido ou que esteja com mais da metade do período gestacional, exceto para atendimento de urgência;

VII - transportar animais de qualquer espécie sem condições de segurança para quem os transporta."

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria versada no projeto de lei:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.093, de 11 de março de 2016, do Município de Itapetininga, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre o transporte de animais domésticos no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros. Inépcia da inicial. Ausência de assinatura do Chefe do Executivo na petição inicial. Mera irregularidade. Poderes expressamente conferidos no mandato que, por força do princípio da finalidade, validam a ação ajuizada, por sinal, em nome do mandante. Processo legislativo. Eiva de procedimento. Não promulgação no prazo determinado pela Lei Orgânica Municipal. Inexistência de prova eficiente



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

no sentido de marcar os termos inicial e final. Vício de iniciativa. Matéria de competência do Poder Executivo Municipal. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, 119 e 144 da Constituição do Estado, bem como aos artigos 167, § 2º e 250, II da Lei Orgânica Municipal. Jurisprudência deste Colegiado. AÇÃO PROCEDENTE.

(...)

A norma impugnada veiculou o seguinte texto:

“Art. 1º É permitido o transporte de animal doméstico que possua limite de peso de até 15 (quinze) quilos, no serviço de transporte público municipal coletivo de passageiros mediante a cobrança da tarifa regular da linha.

Art. 2º O animal deverá estar acomodado em caixa específica de transporte.

§ 1º O dispositivo de acomodação do animal a que se refere o caput, deverá ser produzido em fibra de vidro ou material similar resistente, em proporção e especificações compatíveis com seu tamanho, dispondo de porta com trava e que impeça sua saída.

§ 2º Será obrigatória à afixação na caixa para o transporte do animal placa com as seguintes informações:

- I. Nome do proprietário de animal;*
- II. Endereço do proprietário de animal, e;*
- III. Telefone do proprietário de animal*
- IV. Carteira de vacinação do animal transportado.*

§ 3º Se disponível para utilização, a cobrança da tarifa regular da linha pelo transporte do animal dará direito à utilização de assento para acomodação da caixa de transporte.

§ 4º Sempre que houver necessidade de disponibilização de assento para transporte de passageiros, o proprietário do animal, deverá acomodá-lo em local seguro e que não obstrua a circulação de passageiros no interior do veículo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 3º É impedido o transporte de animal que por sua espécie, ferocidade, peçonha ou saúde, comprometa o conforto e a segurança do veículo, de seus ocupantes ou de terceiros.

Art. 4º Caberá ao proprietário do animal a responsabilidade pela integridade física deste durante todo o trajeto a ser percorrido.

Art. 5º A presença do animal não poderá prejudicar a comodidade no transporte e a segurança dos demais passageiros, ficando à critério do agente de bordo ou em sua ausência, do motorista a permanência do animal e seu proprietário no veículo.

Art. 6º Fica limitado a no máximo 02 (dois) o número de animais a serem transportados a bordo de veículo por viagem.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º O não cumprimento pelas empresas que compõem o serviço de transporte público municipal coletivo de passageiros das disposições contidas nos artigos anteriores acarretará sanção de natureza pecuniária, a ser regulamentada pelo Executivo Municipal.

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

É indubitosa a inconstitucionalidade do texto normativo em apreço.

(..) No mérito, a razão está com o autor.

Menos pelo argumento de desatendimento do lapso previsto à promulgação do diploma após a rejeição do veto.

Com efeito, nenhuma prova veio aos autos na direção de exhibir à abundância a vulneração do prazo, máxime pela ausência de elementos robustos acerca dos termos inicial e final.

Tal demonstração competia ao autor, cujo não desempenho impede prestigiar o alicerce fincado.

Há mais, porém.

Na realidade, é exato dizer que o vício de iniciativa subsiste.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

O artigo 5º da Carta Política do Estado de São Paulo, repetindo os dizeres do artigo 2º da Constituição da República, enuncia serem “Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

No que tange à iniciativa legislativa (marco inicial do processo legislativo), o Texto Máximo nacional (art. 61) contemplou um sistema complexo, visto que conferiu referida prerrogativa a diversos entes públicos e, até mesmo, não públicos, como, por exemplo, no caso da iniciativa popular prevista no § 2º.

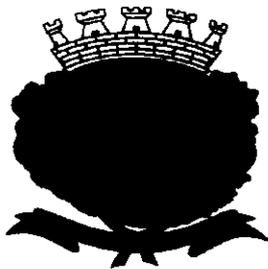
No parágrafo primeiro do citado comando, porém, estabelecera um rol de matérias sujeitas à competência privativa do Chefe do Executivo da União, dentre as quais se entranham os “... serviços públicos ...” (inciso II, alínea b). Por simetria, semelhante regramento de iniciativa das leis haveria de se aplicar aos Estados (artigo 25 da Constituição da República).

Na situação presente, a exclusividade determinada pelo Texto Maior brasileiro encontra eco no artigo 47, inciso XVIII, que relegou ao titular Executivo Estadual a iniciativa das normas que disponham sobre “projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos.”

Calha constatar que a regra atrás mencionada está complementada no artigo 119 da Carta Suprema Estadual, que explicita que:

“Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.”

Vale lembrar que a Constituição Federal reservou competência legislativa exclusiva ao Município para “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;” (art. 30, inciso V).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Não será demais sobrelevar que o texto legal impugnado, apesar da proteção almejada, invadiu a esfera privativa do autor, único ente, assim visto sob o timbre de pessoa de direito público, a quem está cometida a possibilidade de estabelecer o funcionamento do serviço local de transporte coletivo, por si ou por interposta pessoa, nele inseridas as políticas de fiscalização e fixação da respectiva tarifa.

Veja-se, a essa rubrica que o edito em foco prescreveu "(...) o transporte de animal doméstico (...) no serviço de transporte público municipal coletivo de passageiros mediante a cobrança de tarifa regular (...)" (art. 1º), dispendo sobre a forma de condução do animal, seu peso, o objeto a acondicioná-lo, a disponibilização de assento ao proprietário e o espaço ao animal (art. 2º), bem como acerca do controle de permanência no veículo (art. 5º) e a quantidade de animais a transportar (art. 6º), impondo ao autor, ao final, ordem para regulamentar a sanção pecuniária (art. 8º).

Mais ainda, cumpre destacar que a Lei Orgânica Municipal, conforme enfatiza o art. 144 da Constituição Bandeirante, se traduz na diretriz basilar da convivência pacífica entre os agentes políticos locais, tendo fincado, na espécie, a hialina e exclusiva atribuição ao Alcaide no exercício da prestação dos serviços públicos municipais, por si ou por terceiro sob o regime de concessão, e das competentes regulamentação e fiscalização (art. 167 caput e § 2º), discorrendo, adiante, sobre a exclusiva responsabilidade de "(...) organizar e gerir o transporte coletivo de passageiros (...)" (art. 250, inciso II).

Por óbvio que nenhuma crítica se está a fazer da concepção da Casa Legislativa local, mas sim que houve inequívoca inquerência no exclusivo poder de administração do autor, falecendo àquela o direito de ordenar atos de gestão a este último.

Pertinente, nessa vereda, trazer a glosa de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006, página 708)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sobre a impossibilidade de invasão das atribuições de cada ator político, a saber:

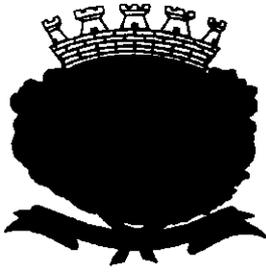
"[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) o Legislativo edita normas. O Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante. [...]".

Esta categoria de falha já se encontra sedimentada neste Colendo Órgão Especial, valendo trazer os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.690, de 23 de junho de 2015, do Município de Mogi Mirim, "dispõe sobre autorização de transporte de animais domésticos no serviço de transporte coletivo público de Mogi Mirim". Alegação de ofensa ao disposto no art. 174, III, da Constituição do Estado. Não ocorrência. Lei que não dispõe sobre orçamento. Violação, contudo, da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Ação julgada procedente. (ADI nº 2192965-10.2015.8.26.0000, Relator Des. Antonio Carlos Villen, j. 06/04/2016).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal 13.076 - Ribeirão Preto - Dispõe sobre o transporte de animais domésticos nos coletivos de passageiros Iniciativa parlamentar - Descabimento Matéria de natureza eminentemente administrativa, pertinente ao Poder Executivo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Precedentes - Ação julgada procedente para declarar inconstitucional a norma em questão. (ADI nº 2003475-08.2015.8.26.0000, Relator Des. João Negrini Filho, j. 13/05/2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Hortolândia. Lei nº 2.975/14, que dispõe sobre o "Dia municipal da luta pela eliminação da discriminação racial", e Lei nº 2.994/14, disciplinando o "transporte de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

animais domésticos pelo serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros". Alegado vício de iniciativa e falta de indicação da fonte de custeio para seu cumprimento. 1. Vício de iniciativa, a configurar invasão de competência do chefe do Poder Executivo na instituição de programas, campanhas e serviços administrativos, incidindo igualmente no óbice da ausência de previsão orçamentária. 2. Ofensa à Constituição do Estado de São Paulo, especialmente os seus artigos 5º, 24, §2º, 2; 25, 47, II, XIV e XVIII; 144, 158, parágrafo único, e 176, I. 3. Julgaram procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade das Leis nºs 2.975/14 e 2.994/14, do Município de Hortolândia. (ADI nº 2141004-06.2014.8.26.0000, Relator Des. Vanderci Álvares, j. 10/12/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.477, de 16 de julho de 2015, do Município de Santana do Parnaíba, que dispõe sobre o "direito de transportar animais domésticos e dá outras providências". Vício de iniciativa. Matéria de gestão administrativa que é da competência reservada do Chefe do Executivo. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, 120 e 144 da Carta Bandeirante. Ação procedente. (ADI nº 2210530-26.2015.8.26.0000, Relator Des. Xavier de Aquino, j. 27/01/2016).

Ante o exposto, JULGA-SE PROCEDENTE a ação a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 6.096/2016 do Município de Itapetininga." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2093271-73.2016.8.26.0000)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.806, de 25 de setembro de 2000, que proíbe a instalação de catracas eletrônicas nos ônibus destinados ao transporte coletivo urbano de Mogi Guaçu. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao disciplinar a forma de prestação de serviço de transporte (proibindo a instalação de catracas eletrônica nos veículos) avança sobre área de planejamento,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, daí a inconstitucionalidade da norma por ofensa não só das disposições dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual, mas também do artigo 117, pelo risco de interferência no equilíbrio econômico do contrato de concessão. Norma impugnada, ademais, que ao autorizar a cassação da concessão ou permissão, em caso de descumprimento da norma, institui forma de extinção do contrato não prevista na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos). Caracterização, nesse caso, de ofensa à disposição do artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, que confere à União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2255449-95.2018.8.26.0000)

De tal sorte que o TJ/SP considerou nos julgados acima invasão de competência projeto de iniciativa parlamentar que dispôs sobre o transporte de animais domésticos no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros.

O caso em tela também pode ser enquadrado em outro precedente da Corte Paulista:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ribeirão Preto. Lei municipal n. 14.126, de 21 de fevereiro de 2018, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a regulamentação do direito de pessoas com deficiência visual ingressarem com cão-guia no transporte individual de passageiros e similares no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências”. Alegação de inconstitucionalidade por contrariar o art. 111, c/c art. 144,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ambos da Constituição do Estado de São Paulo, notadamente os princípios da razoabilidade, interesse público e finalidade. Inocorrência. Norma local que versa sobre tema de interesse geral da população (acessibilidade de deficientes visuais acompanhados de cão-guia aos meios de transporte individual particular de passageiros táxis e similares). Ausência de ofensa aos princípios constitucionais que informam a atividade estatal, ou de criação de dupla penalidade para os ilícitos previstos na norma impugnada, consideradas as sanções constantes da Lei Federal n. 11.126/2005 e do Decreto n. 5.904/2006. Inconstitucionalidade não caracterizada. Ação julgada improcedente.

(...)

Pretende o Prefeito Municipal de Ribeirão Preto ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 14.126, de 21 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto, a qual "Dispõe sobre a regulamentação do direito de pessoas com deficiência visual ingressarem com cão-guia no transporte individual de passageiros e similares no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências" (p. 16/17):

"Artigo 1º - Esta Lei autoriza na cidade de Ribeirão Preto, nos veículos providos de taxímetros e/ou transporte privado urbano similares que prestam serviço de locomoção individual pago, o transporte de cão-guia, quando acompanhado por pessoa com deficiência visual.

Artigo 2º - É vedada a exigência do uso de focinheira nos cães-guia para o ingresso nos veículos de transporte individuais de passageiros.

Artigo 3º - É vedada a cobrança de qualquer valor adicional do passageiro acompanhado do cão-guia, a não ser o marcado pelo taxímetro, ou com os acréscimos em tabela quando autorizados pela Administração Pública Municipal.

Artigo 4º - Quando a pessoa com deficiência visual estiver acompanhada, será assegurado o atendimento do acompanhante e do cão-guia.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 5º - O usuário de cão-guia, treinado por instituição estrangeira ou nacional, deverá portar a carteira de identificação do animal, emitida pelo centro de treinamento, para ser exibida em qualquer meio de transporte, quando solicitado.

Artigo 6º - O infrator que desrespeitar a presente Lei, impedindo ou dificultando o gozo do direito previsto no artigo 1º desta legislação, ficará sujeito à pena de multa no valor mínimo de 50 UFESPs (Cinquenta UFESPs) e máximo de 100 UFESPs (Cem UFESPs) e, no caso de reincidência, à pena de multa no valor de mínimo de 200 UFESPs (Duzentas UFESPs) e máximo de 300 (Trezentas UFESPs).

Artigo 7º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário.

Artigo 8º - O Poder Executivo poderá regulamentar no que couber a presente Lei.

Artigo 9º - Esta Lei entra em vigor após 90 (noventa) dias da sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Em que pese a narrativa apresentada, não se divisa a alegada inconstitucionalidade por usurpação da competência para legislar sobre o tema tratado pela Lei n. 14.126, de 21 de fevereiro de 2018, do Município de Ribeirão Preto, tampouco ocorreu ofensa aos princípios constantes do art. 111, da Constituição Estadual, pois o ato normativo sindicado atendeu ao princípio do interesse público e às demais diretrizes que informam a atividade estatal.

Cumpre anotar que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar acerca da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, conforme se depreende da literalidade do art. 24, XIV, da Constituição Federal.

Tratando-se de tema sujeito à iniciativa concorrente entre as mencionadas pessoas políticas, “[...] a competência da União limitar-se-á a estabelecer



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

normas gerais”, de acordo com o que prescreve o § 1º ao supracitado art. 24, da CF. Nesse caso, cabe aos Estados e ao Distrito Federal editar as normas específicas e minudentes para adaptar princípios e diretrizes estabelecidas nas regras gerais às peculiaridades regionais. Os Municípios, por sua vez, dispõem da competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II), contanto que a matéria também se repute como de interesse local.

Não se descarta da existência da Lei Federal n. 11.126, de 27 de junho de 2005, que “Dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia”, porém, a vigência dessa norma não impede que os Municípios exerçam a competência suplementar para adequá-la às suas peculiaridades, em vista do manifesto interesse local.

*Extraí-se dos autos que a Lei municipal n. 14.126, de 21 de fevereiro de 2018, dispõe acerca do transporte, no âmbito do município de Ribeirão Preto, de cães-guia, acompanhados de deficiente visual, nos veículos providos com taxímetro e/ou transporte privado urbano similares que prestam serviço de locomoção individual pago; por sua vez, a referida Lei Federal n. 11.126/2005 e o Decreto n. 5.904/2006, que a regulamenta, dispõem sobre o direito da pessoa com deficiência visual de **ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhada de cão-guia**, sendo certo que de seu art. 1º consta ser “assegurado à pessoa com deficiência visual acompanhada do cão-guia o direito de ingressar e de permanecer com o animal em todos os meios de transporte e em estabelecimentos abertos ao público, **de uso público e privados de uso coletivo**” (g.n.).*

Ao contrário do que disse o autor, a Lei Municipal n. 14.126/2018, de iniciativa parlamentar, não extrapolou os limites da competência suplementar preconizada no art. 30, I e II, da CF, tampouco incorreu em bis



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

in idem nem colidiu com as normas gerais contidas no Estatuto do Deficiente e da Lei Federal n. 11.126/2005.

Em outras palavras, a norma local do Município de Ribeirão Preto não pretendeu regulamentar situação já disciplinada por lei anterior que goza de prevalência hierárquica, menos ainda veio a reduzir a proteção do direito do deficiente visual no âmbito daquela urbe, mas sim a ampliou, no legítimo exercício da competência suplementar para legislar no peculiar interesse local.

Como se viu acima, não pode a lei municipal instituir regra que contrarie as normas gerais editadas sobre matéria sujeita à iniciativa concorrente entre União, Estados e DF. Permite-se, no entanto, sejam produzidas normas locais visando a conferir maior extensão e aplicabilidade às preexistentes, como neste caso, em que a lei impugnada aperfeiçoou e pormenorizou institutos de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência visual.

Importante ressaltar que, ao dispor sobre o acesso do cão-guia ao veículo de transporte individual pago (táxi, Uber, Cabify e similares), a lei municipal em cotejo de fato suplementou a legislação federal sobre o tema, haja vista que esta particularidade não foi disciplinada pela Lei n. 11.126/2005, nem pelo Decreto n. 5.904/2006, circunstância que afasta o principal argumento deduzido pelo autor.

Confira-se, por oportuno, trecho do parecer ofertado pela Procuradoria-Geral de Justiça, com semelhante orientação:

"Nada mais fez o Município, por meio da legislação impugnada, senão conferir a máxima eficácia ao princípio da proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, disciplinando o acesso do deficiente visual acompanhado de seu cão-guia aos veículos providos de taxímetro e/ou transporte privado urbano similares que prestam serviço de locomoção individual pago, suplementando, assim, a legislação federal de competência



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

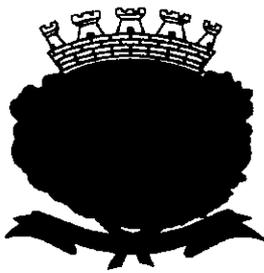
ESTADO DE SÃO PAULO

concorrente da União, Estados e Distrito Federal sobre assunto de interesse local.

Não há contradição com a Legislação Federal e instituição de dupla penalidade pois as sanções instituídas pela Lei nº 14.126/18 são devidas ao infrator desta lei municipal, que dispõe sobre o direito de acesso do cão-guia no veículo de transporte individual pago de passageiro, diferentemente da penalidade prevista no art. 6º, inciso I do Decreto nº 5.904/2006, que institui sanção caso não se observe o direito da pessoa com deficiência visual usuária de cão-guia de ingressar e permanecer com o animal em todos os lugares públicos ou privados de uso coletivo”.

No mesmo sentido, assim já decidiu este C. Órgão Especial, em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 13.995, de 24 de maio de 2017, do Município de Ribeirão Preto Legislação que estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consultas de preços por código de barras nos estabelecimentos. I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa portadora de deficiência Medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local Precedente do E. STF Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas portadoras de deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA O comando legal "o Poder Público promoverá" tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a instalação de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, não o proibiu Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual. III. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa portadora de deficiência Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição que termine por alterar o sentido da legislação federal Impossibilidade de análise de conflito entre leis infraconstitucionais em sede de controle concentrado de constitucionalidade Princípio do não-retrocesso Lei que ampliou a garantia de uma vida digna aos portadores de deficiência Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. IV. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente". (ADI n. 2156531-90.2017.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 23.05.2018).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 13.913, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2016, QUE 'DISCIPLINA A COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE BEBIDAS ALCÓOLICAS NOS POSTOS DE COMBUSTÍVEIS DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO' – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO - ARTIGO 24, INCISO V, DA CF – POSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO EDITAR NORMA EM CARÁTER SUPLETIVO, DE ACORDO COM O INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE". "O Município pode dispor sobre as matérias tratadas no art. 24 da Constituição Federal, dentro dos limites



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do seu interesse local e desde que não contrarie normas dos demais entes da federação". (ADI n. 2004939-62.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 09.05.2018).

Como se vê, o ato normativo impugnado não padece de inconstitucionalidade e se mostra razoável, proporcional e adequado ao interesse público local, de modo que não resta alternativa à improcedência do pedido." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2075022-06.2018.8.26.0000)

De tal sorte que é direito do portador de deficiência ingressar nos meios de transporte coletivo acompanhado de seu cão-guia conforme estabelecido na Lei Federal nº 11.126/2005 que "dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia":

"Art. 1º É assegurado à pessoa com deficiência visual acompanhada de cão-guia o direito de ingressar e de permanecer com o animal em todos os meios de transporte e em estabelecimentos abertos ao público, de uso público e privados de uso coletivo, desde que observadas as condições impostas por esta Lei.

§ 1º A deficiência visual referida no caput deste artigo restringe-se à cegueira e à baixa visão.

§ 2º O disposto no caput deste artigo aplica-se a todas as modalidades e jurisdições do serviço de transporte coletivo de passageiros, inclusive em esfera internacional com origem no território brasileiro."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 3º Constitui ato de discriminação, a ser apenado com interdição e multa, qualquer tentativa voltada a impedir ou dificultar o gozo do direito previsto no art. 1º desta Lei.

Art. 4º Serão objeto de regulamento os requisitos mínimos para identificação do cão-guia, a forma de comprovação de treinamento do usuário, o valor da multa e o tempo de interdição impostos à empresa de transporte ou ao estabelecimento público ou privado responsável pela discriminação.”

5904/2006:
A Lei Federal nº 11.126/2005 foi regulamentada pelo Decreto nº

“Art. 1º A pessoa com deficiência visual usuária de cão-guia tem o direito de ingressar e permanecer com o animal em todos os locais públicos ou privados de uso coletivo.

§ 1º O ingresso e a permanência de cão em fase de socialização ou treinamento nos locais previstos no caput somente poderá ocorrer quando em companhia de seu treinador, instrutor ou acompanhantes habilitados.

§ 2º É vedada a exigência do uso de focinheira nos animais de que trata este Decreto, como condição para o ingresso e permanência nos locais descritos no caput.

§ 3º Fica proibido o ingresso de cão-guia em estabelecimentos de saúde nos setores de isolamento, quimioterapia, transplante, assistência a queimados, centro cirúrgico, central de material e esterilização, unidade de tratamento intensivo e semi-intensivo, em áreas de preparo de medicamentos, farmácia hospitalar, em áreas de manipulação, processamento, preparação e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

armazenamento de alimentos e em casos especiais ou determinados pela Comissão de Controle de Infecção Hospitalar dos serviços de saúde.

§ 4º O ingresso de cão-guia é proibido, ainda, nos locais em que seja obrigatória a esterilização individual.

§ 5º No transporte público, a pessoa com deficiência visual acompanhada de cão-guia ocupará, preferencialmente, o assento mais amplo, com maior espaço livre à sua volta ou próximo de uma passagem, de acordo com o meio de transporte.

§ 6º A pessoa com deficiência visual e a família hospedeira ou de acolhimento poderão manter em sua residência os animais de que trata este Decreto, não se aplicando a estes quaisquer restrições previstas em convenção, regimento interno ou regulamento condominiais.

§ 7º É vedada a cobrança de valores, tarifas ou acréscimos vinculados, direta ou indiretamente, ao ingresso ou à presença de cão-guia nos locais previstos no caput, sujeitando-se o infrator às sanções de que trata o art. 6º.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

VIII - cão-guia: animal castrado, isento de agressividade, de qualquer sexo, de porte adequado, treinado com o fim exclusivo de guiar pessoas com deficiência visual.

§ 1º Fica vedada a utilização dos animais de que trata este Decreto para fins de defesa pessoal, ataque, intimidação ou quaisquer ações de natureza agressiva, bem como para a obtenção de vantagens de qualquer natureza.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º A prática descrita no § 1º é considerada como desvio de função, sujeitando o responsável à perda da posse do animal e a respectiva devolução a um centro de treinamento, preferencialmente àquele em que o cão foi treinado.

Art. 3º A identificação do cão-guia e a comprovação de treinamento do usuário dar-se-ão por meio da apresentação dos seguintes itens:

I - carteira de identificação e plaqueta de identificação, expedidas pelo centro de treinamento de cães-guia ou pelo instrutor autônomo, que devem conter as seguintes informações:

a) no caso da carteira de identificação:

- 1. nome do usuário e do cão-guia;*
- 2. nome do centro de treinamento ou do instrutor autônomo;*
- 3. número da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do centro ou da empresa responsável pelo treinamento ou o número da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do instrutor autônomo; e*
- 4. foto do usuário e do cão-guia; e*

b) no caso da plaqueta de identificação:

- 1. nome do usuário e do cão-guia;*
- 2. nome do centro de treinamento ou do instrutor autônomo; e*
- 3. número do CNPJ do centro de treinamento ou do CPF do instrutor autônomo;*

II - carteira de vacinação atualizada, com comprovação da vacinação múltipla e anti-rábica, assinada por médico veterinário com registro no órgão regulador da profissão; e

III - equipamento do animal, composto por coleira, guia e arreio com alça.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

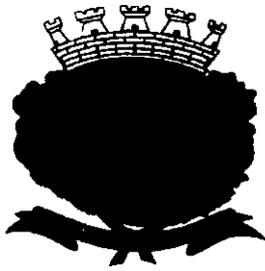
*§ 1º A plaqueta de identificação deve ser utilizada no pescoço do cão-guia.”
(grifei)*

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente, no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...) O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

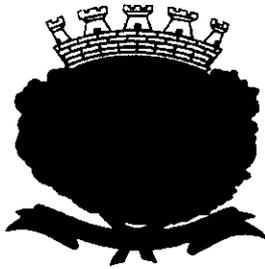
desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...)

A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, alterações no texto do projeto a fim de suprimir os aspectos que poderão ser considerados inconstitucionais no tocante à invasão de poderes exclusivamente no âmbito do Executivo, podendo ser permitido o ingresso de cães-guia no veículos de transporte coletivo sem pagamento de tarifa.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, **poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade**, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 27 de maio de 2019.

Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795