



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 2709/2021

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereadora Silvana Medeiros

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 81/2021, que torna obrigatória a prestação de socorro a animais atropelados, pelo condutor do veículo no âmbito do Município de Santo André.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 115.06.2021, referente ao Autógrafo nº 36, de 2021, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 81/2021, que torna obrigatória a prestação de socorro a animais atropelados, pelo condutor do veículo no âmbito do Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa, a Constituição da República Federativa do Brasil passou a considerar a fauna como bem integrante do patrimônio ambiental, e incluindo a fauna como bem jurídico a ser tutelado, pelo direito ambiental.

Alega que, a nossa Lei Maior, dando competência ao Município legislar acerca de assuntos de interesse local e, ainda, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, portanto, abriu-se um caminho para a criação de leis que reprimam abusos e atrocidades a animais. O caráter suplementar dessa competência legislativa municipal envolve, caminhando em harmonia com a constituição, criar leis que atendam às necessidades específicas dos municípios;

Argumenta que, deve ser considerado que a matéria do projeto de lei é de "interesse local", visto que o socorro e os gastos para tratamento dos animais atropelados também recaem sobre o poder público municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, o presente projeto de lei, além de reafirmar o direito a proteção da vida dos animais que forem atropelados, e ainda, garantir a prestação do socorro, semeia um novo pensamento, que todas as formas de vida devem ser preservadas e cuidadas.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, primeiramente, necessário esclarecer que, conforme dispõe o art. 22, inciso XI da Constituição Federal de 1988, compete à União legislar sobre trânsito e transporte. O mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo único prevê a competência dos Estados para legislar sobre questões específicas, no entanto devemos observar que a competência privativa difere da competência exclusiva para legislar, posto que, enquanto esta é indelegável, aquela pode ser delegada.

Argumenta que, O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelece o conjunto de normas de trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, não sendo possível, portanto, que cada município ou ente federativo institua o seu próprio Código de Trânsito.

Aduz que, é fato, porém, que as peculiaridades regionais permitem a órgãos de trânsito, na esfera de suas competências, a implantação e adoção de normas próprias, desde que estas não conflitem com a legislação federal aplicável ao assunto e estejam, logicamente, na sua alçada de atribuições.

E ainda que, neste sentido, o Código de Trânsito Brasileiro prevê, em seu art. 7º, que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, como órgãos normativos, o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, entre outros com competências para a elaboração de normas administrativas complementares ao Código, nos termos dos arts. 12, inciso I, e 14, inciso II.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, importante salientar que as alterações do Código de Trânsito Brasileiro dependem do competente processo legislativo federal, com aprovação de projeto de lei respectivo no Congresso Nacional, para posterior sanção do Exmo. Sr. Presidente da República.

Argumenta que, em que pese os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal, serem dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõe os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal, o município não pode impor sanções mais gravosas que aquelas previstas na legislação federal.

Por fim, aduz que, sendo a competência para legislar sobre trânsito exclusiva da União, o projeto ora em análise é inconstitucional por vício de iniciativa.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

*“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, **quiescendo**, o sancionará.*

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que primeiramente, necessário esclarecer que, conforme dispõe o art. 22, inciso XI da Constituição Federal de 1988, compete à União legislar sobre trânsito e transporte. O mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo único prevê a competência dos Estados para legislar sobre questões específicas, no entanto devemos observar que a competência privativa difere da competência exclusiva para legislar, posto que, enquanto esta é indelegável, aquela pode ser delegada.

Argumenta que, O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabelece o conjunto de normas de trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, não sendo possível, portanto, que cada município ou ente federativo institua o seu próprio Código de Trânsito.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, é fato, porém, que as peculiaridades regionais permitem a órgãos de trânsito, na esfera de suas competências, a implantação e adoção de normas próprias, desde que estas não conflitem com a legislação federal aplicável ao assunto e estejam, logicamente, na sua alçada de atribuições.

E ainda que, neste sentido, o Código de Trânsito Brasileiro prevê, em seu art. 7º, que compõem o Sistema Nacional de Trânsito, como órgãos normativos, o Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, os Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRAN e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal - CONTRANDIFE, entre outros com competências para a elaboração de normas administrativas complementares ao Código, nos termos dos arts. 12, inciso I, e 14, inciso II.

Alega que, importante salientar que as alterações do Código de Trânsito Brasileiro dependem do competente processo legislativo federal, com aprovação de projeto de lei respectivo no Congresso Nacional, para posterior sanção do Exmo. Sr. Presidente da República.

Argumenta que, em que pese os Municípios brasileiros, entes federados autônomos nos termos dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal, serem dotados de competência legislativa para disciplinar assuntos de interesse local, em caráter privativo ou suplementar, conforme dispõe os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal, o município não pode impor sanções mais gravosas que aquelas previstas na legislação federal.

Por fim, aduz que, sendo a competência para legislar sobre trânsito, exclusiva da União, o projeto ora em análise é inconstitucional por vício de iniciativa.

Entretanto, podemos verificar que houve um equívoco de entendimento do Chefe do Poder Executivo, pois a matéria tratada não se refere a normatização do **trânsito ou transporte**, mais sim, de regramento relacionado à **proteção do meio ambiente**.

2.2.2. A Competência Legislativa Municipal e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Estabelece a Constituição Federal que a organização político-administrativa da **República Federativa do Brasil** compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos do texto constitucional (art. 18).

Esse dispositivo constitucional indica a opção do legislador constituinte pela **Forma Federativa de Estado** para a repartição territorial de poderes. Aponta, também, a adoção da **Forma Republicana de Governo**, para a regulação dos meios de aquisição e exercício do poder pelos governantes. Apresenta, ainda, a enumeração dos entes federativos que compõem a federação brasileira - **União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios** -, todos dotados de autonomia política, nos termos em que delineada pela própria Constituição.

O conceito de **Forma de Estado** está relacionado com o modo de exercício do poder político em função do território de um dado Estado. A existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos é, pois, o núcleo caracterizador do conceito de Forma de Estado.

O Estado será federado (federal, complexo ou composto) se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades governamentais autônomas, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território. O **Estado federado** é caracterizado por ser um modelo de descentralização política, a partir da repartição constitucional de competências entre as entidades federadas autônomas que o integram. O poder político, em vez de permanecer concentrado na entidade central, é dividido entre as diferentes entidades federadas dotadas de autonomia.

O Estado federado - nascido nos Estados Unidos, em 1789, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América - compõe-se, pois, de diferentes entidades políticas autônomas que, em um vínculo indissolúvel, formam uma unidade, diversa das entidades componentes, que é o Estado soberano. Não há subordinação hierárquica entre as entidades políticas que compõem o Estado federado. Todas elas encontram-se no mesmo patamar hierárquico, para o exercício autônomo das competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal. Porém, a nenhuma delas é reconhecido o direito de secessão, pois não poderão dissolver a unidade, imprescindível para a manutenção do próprio Estado soberano.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Federação brasileira não é um típico Estado federado, porque nas federações clássicas só há um poder político central (União) e os centros regionais de poder (estados). A República Federativa do Brasil é composta de quatro espécies de entes federados dotados de **autonomia**, duas delas de entes federados típicos (União e Estados-membros) e duas de entes federados atípicos ou anômalos (Distrito Federal e Municípios).

A República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular de soberania. Os entes federados - União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam apenas de **autonomia**, traduzida na tríplice capacidade de **auto-organização e legislação própria, autogoverno e autoadministração**.

Todos os entes federados retiram sua autonomia do texto da Constituição, isto é, **das competências que lhes são por ela outorgadas**. Não há precedência de um ente federado sobre outro, **mas sim distribuição de competências, em caráter privativo ou concorrente**. No exercício de suas atribuições fixadas constitucionalmente, o Município é tão autônomo quanto, por exemplo, a União, quando esta atua no desempenho de suas competências próprias. Se qualquer um dos entes federados extrapolar suas competências constitucionais, invadindo as atribuições de outro ente, estará agindo inconstitucionalmente, em flagrante desrespeito à Constituição Federal.

Na Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos o denominado **princípio da predominância do interesse**.

Esse princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria. Parte-se da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Na República Federativa do Brasil temos um ente federado nacional (União), entes federados regionais (Estados) e entes federados locais (Municípios). Logo, se a





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

matéria é de **interesse predominantemente geral**, a competência é outorgada à **União**. Aos **Estados-membros** são reservadas as matérias de **interesse predominantemente regional**. Cabe aos **Municípios** a competência sobre as matérias de **interesse predominantemente local**.

Um exemplo que facilita a compreensão da aplicação do princípio da predominância do interesse é o que ocorre com a prestação de serviços de transporte público de passageiros. Se o transporte é **intramunicipal, de interesse nitidamente local, a competência para sua exploração é do respectivo Município**. Caso o transporte seja **intermunicipal (intraestadual), a competência será do Estado-membro, por envolver interesse predominantemente regional**. Se o transporte é **interestadual ou internacional, há predominância do interesse geral, cabendo sua exploração, portanto, à União**.

Ao Distrito Federal, em razão da vedação à sua divisão em Municípios, foram outorgadas, em regra, as competências legislativas, tributárias e administrativas dos Estados-membros e dos Municípios (C.F, art. 32, § 1º).

Norteados pelo princípio da predominância do interesse, o legislador constituinte repartiu as competências entre os entes federados da seguinte forma:

a) enumerou taxativa e expressamente a competência da União - a denominada competência enumerada expressa (arts. 21 e 22, principalmente);

b) enumerou taxativamente a competência dos Municípios (art. 30, principalmente), mediante arrolamento de competências expressas e indicação de um critério de determinação das demais, qual seja, o interesse local (legislar sobre assuntos de interesse local : organizar e prestar os serviços públicos de interesse local - art. 30, I e V);

c) outorgou ao Distrito Federal, em regra, as competências dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º);

d) não enumerou expressamente as competências dos Estados-membros, reservando a estes as competências que não lhes forem vedadas na





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constituição - a denominada competência remanescente, não e numerada ou residual (art. 25, §1º);

e) fixou uma competência administrativa comum - em que todos os entes federados poderão atuar paralelamente, em situação de igualdade (art. 23);

f) fixou uma competência legislativa concorrente - estabelecendo uma concorrência vertical legislativa entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24).

Esse modelo de partilha constitui **a regra para a distribuição de competências entre as pessoas políticas na Federação brasileira**. Não deve, porém, ser entendido como inflexível e absoluto.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar sobre a competência legislativa atribuída aos Municípios pela Carta Republicana, assim se manifestou:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios **‘legislar sobre assuntos de interesse local’**, significando **interesse predominantemente municipal**, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a **transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras**”.*¹ (g/n)

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”**². (g/n)

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É ainda, sobre a competência legislativa dos Municípios, continua o Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.³ (g/n)

É o que explica Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.”*⁴ (g/n)

Ao analisarmos o Projeto de Lei CM nº 81/2021, podemos verificar que ele refere-se à **“suplementação de legislação federal e estadual”** e, portanto, atinente à **competência legislativa municipal**, tendo em vista tratar-se de propositura **que torna obrigatória a**

² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

prestação de socorro a animais atropelados, pelo condutor do veículo no âmbito do Município de Santo André.

O art. 24, VI, da Constituição Federal, prescreve que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, **fauna**, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção ao meio ambiente** e controle da poluição. E ainda, o art. 23, VI, da Carta Política, disciplina que é competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Sistematizando, o texto constitucional incluiu o **meio ambiente** nas matérias de competência legislativa (normativa) concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, reservando à União o poder de estabelecer as normas gerais (art. 24, VI, e §1º). **Aos Municípios cabe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II)**, o que significa dizer que sua competência legislativa fica restrita **aos assuntos de predominante interesse local**. No tocante à **competência material/administrativa**, esta é comum a todas as entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal e **Municípios** -, às quais cabe **proteger o meio ambiente** e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF).

A manutenção de um **meio ambiente saudável e equilibrado** foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, quando a Constituição Federal determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI), o poder dever de **defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações**.

Do exame jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, podemos aferir a competência legislativa municipal em questões ambientais. Em matéria de Repercussão Geral (outubro de 2017), a competência municipal para legislar em matéria de **proteção ao meio ambiente**, voltou a ser questionada. Tratou-se de Recurso Extraordinário (RE 732686 RG / SP) interposto contra decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que julgou inconstitucional Lei do município de Marília, à qual determinava a substituição de sacos plásticos de lixo e de sacolas plásticas por embalagens biodegradáveis.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No voto, o Ministro Relator expõe o entendimento consolidado do Plenário da Suprema Corte Constitucional: “Não é outro, senão, o entendimento do Plenário desta Suprema Corte ao reconhecer que “(...) **o Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados** (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB)” (STF, RE 732686 RG / SP - SÃO PAULO, Rel. Min. LUIZ FUX)

Tecidas estas considerações, em suma, temos que o tema que ora se analisa insere-se, ante **o interesse local na competência legislativa municipal**.

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

No tocante a iniciativa de projetos de lei sobre essa temática, “**proteção ao meio ambiente**”, em recentes decisões, o Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, já decidiu que a competência é **concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo**, senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7437/2016, do Município de Guarulhos, que fixa “Diretrizes de Combate e Prevenção da Poluição Industrial no âmbito do Município de Guarulhos”. A ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, no âmbito estadual, somente pode ter por parâmetro, a constituição estadual. Alegação de invasão da esfera privativa de iniciativa do chefe do poder executivo local. Inocorrência. Norma que estabeleceu regras gerais a serem regulamentadas pelo poder executivo. Constitucionalidade.

A competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente, para Municípios, Estados, e União, nos termos do inciso VI, artigo 23 da Constituição Federal e tanto o Executivo, quanto o Legislativo Municipal podem iniciar o processo legislativo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, c/c, artigo 144, ambos da Constituição Estadual. Na hipótese, houve apenas o estabelecimento





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de regras gerais, sem invasão da esfera privativa do Poder Executivo, a quem caberá a regulamentação da matéria. AÇÃO IMPROCEDENTE.”⁵ (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.692, de 06 de abril de 2017, do Município de Indaiatuba (“Dispõe sobre a proibição da queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos que causem poluição sonora acima de 65 decibéis no município de Indaiatuba, e dá outras providências”). (1) VÍCIO DE INICIATIVA: Inexistente. Não viola a competência privativa da União (arts. 23 e 24, CR/88) a norma municipal que se volta, exclusivamente, ao desempenho da polícia administrativa quanto às atividades de queima, soltura e manuseio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos no âmbito local, ainda mais se respeita as regras editadas pela União para proteção do meio ambiente e controle da poluição (Lei nº 7.804/89 e Res. CONAMA 001/90 e 002/90). Muito menos haveria de se falar em iniciativa exclusiva do Alcaide, pois tal tema não se insere no estrito rol de competência privativa do Executivo (art. 61, § 2º, CR/88; arts. 24, § 2º, e 144, CE/SP). (2) VIOLAÇÃO À NECESSIDADE, À OPORTUNIDADE/CONVENIÊNCIA, AO INTERESSE PÚBLICO E AO REGRAMENTO INFRACONSTITUCIONAL ESTADUAL: Impossibilidade de exame dessas teses em sede de ação objetiva. Falta de interesse processual flagrante (art. 485, VI, NCPC). (3) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e Jurisprudência do STF (inclusive em sede de repercussão geral) e desta Corte. AÇÃO IMPROCEDENTE, uma vez revogada a liminar.”⁶ (g/n)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2039942-15.2017.8.26.0000, proposta em face da Lei nº 16.612/2017, do Município de São Paulo, que dispõe sobre “Programa de Combate a Pichações”, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reiterou sua jurisprudência sobre a matéria:

“(...)

Não houve, pois, o suposto vício formal.

⁵ TJSP, ADI nº 21482412320168260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Amorim Cantuária, julgado em 02/02/2017.

⁶ TJSP, ADI nº 21410959120178260000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira, julgado em 14/03/2018.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Também não se pode prestigiar a alegação de que a impugnada Lei, porque de autoria do Legislativo, violou a reserva de iniciativa do Prefeito, anunciada nos artigos 24 § 2º e 47 da Constituição estadual.

Aqui se cuidava de norma acerca de proteção ao meio ambiente urbano, tema que não se inclui no rol daqueles dispositivos e para qual, por isso, Legislativo e Executivo têm competência concorrente.

Lembre-se que segundo a convicção geral aquele rol há de ser interpretado restritivamente, isto é, não pode ser ampliado pelo intérprete de modo a tolher a natural função do Legislativo.

Certo, ainda, que o referido diploma não dispôs sobre regime jurídico de servidores públicos, cargos, funções ou empregos públicos, não criou Secretaria ou órgão, nem modificou a estrutura administrativa da Prefeitura.

Apesar do formal rótulo “Programa de Combate a Pichações”, ele na realidade nem carregou às Prefeituras Regionais e respectiva Secretaria Municipal - salvo em ponto que adiante se verá - incumbência que já não fosse sua.

Realmente, zelar pela proteção do meio ambiente urbano e pelo controle da poluição, exercer o poder de polícia e conferir ao Executivo a incumbência de disciplinar o procedimento administrativo para apuração das infrações (artigo 4º) eram atividades que já se compreendiam na natural incumbência daqueles órgãos da Administração.

Ora, em situações tais, em que a lei nada inovou quanto às atividades carreadas à Administração, descabe reputá-la inconstitucional ao fundamento de que violou a prerrogativa do Prefeito de dispor sobre matéria administrativa.

Ainda recentemente, ao se debruçar sobre lei semelhante editada no Município de Suzano, este Órgão Especial assim se pronunciou:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.

*Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. **Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição.** Precedentes deste Órgão Especial. (...).” (Adin nº 2246723-06.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, 5.4.2017).⁷ (g/n)*

Esse também é o entendimento do Ministério Público do Estado de São Paulo, exarado em Parecer elaborado pelo Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Nilo Spinola Salgado Filho, na ADI nº 2269347-83.2015.8.26.0000, senão vejamos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.733, DE 26 DE JUNHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO. FIXAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS EM CASO DE MAUS-TRATOS E ABANDONO DE ANIMAIS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA COMUM DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE RESERVA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM A SEPARAÇÃO DE PODERES. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE GERAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA NOVA. 1. O contencioso abstrato, concentrado, direto e objetivo de lei ou ato normativo municipal tem como exclusivo parâmetro a Constituição Estadual, ainda quando absorva ou reproduza norma constitucional federal, refutando o contraste de lei local com o direito infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal. 2. **Competência comum municipal para legislar sobre proteção ao meio ambiente e fauna (art. 23, inc. VII, CF). 3. **A iniciativa legislativa reservada e a reserva da Administração são excepcionais e merecem interpretação estrita em virtude da regra da iniciativa legislativa comum ou concorrente.** 4. **Lei de polícia administrativa, disciplinando sanções administrativas nas hipóteses de maus-tratos e abandono de animais, não se situa na esfera reservada.** 5. **Incofítável geração de novas despesas sem cobertura na imposição de obrigações a particulares e na****

⁷ TJSP, ADI nº 2039942152017826.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Arantes Theodoro, julgado em 13/09/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

previsão da elementar fiscalização pública preexistente. 6. Improcedência da ação.”
(g/n)

Não restam dúvidas de que a competência para deflagrar o processo legislativo sob a matéria (proteção ao meio ambiente) é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei CM nº 81/2021, sob essa perspectiva.

2.2.3. Do princípio da Legalidade (reserva de lei)

Com efeito, toda a atuação do Poder Público, seja na esfera legislativa, executiva ou judiciária, **está jungida ao império da lei**, consoante se extrai dos arts. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição da República, bem como do art. 111, da Constituição Paulista, *in verbis*:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios** obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”*

*“Artigo 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos **princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”* (g/n)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os dispositivos acima transcritos deixam claro que a **instituição de direitos e obrigações no ordenamento jurídico deve ocorrer por meio de lei**, espécie normativa que tem como um de seus atributos a obrigatoriedade de seus desígnios.

Os arts. 2º e 4º, da proposta legislativa, assim prescreve:

“Art. 2º O não cumprimento desta Lei acarretará multa ao motorista, motociclista ou ciclista infrator, a ser definida pelo Poder Executivo por decreto;

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei por meio de decreto contendo:

I – Valor de referência da multa;

II – O órgão responsável pela fiscalização e aplicação das sanções; e

III – Formas e prazos para recurso administrativo;” (g/n)

Em que pese a supostamente nobre finalidade da norma, fato é que por meio dela a Câmara Municipal de Santo André na prática **transferiu o exercício da função típica de inovar no ordenamento jurídico ao Poder Executivo**, ao qual caberia instituir regras que dessem efetividade aos comandos nela contidos.

Como é cediço, o Poder Legislativo detém **atribuição de criar leis, fixar direitos e obrigações e inovar no sistema jurídico**; não obstante essa atividade legiferante ocorra de maneira abstrata, certo é que as disposições legais possuem caráter obrigatório e traçam parâmetros a serem observados pelo Poder Executivo no ulterior exercício do poder regulamentar.

No caso em apreço, porém, verifica-se que a atuação do Poder Executivo municipal estará cingida à instituição, por meio de decreto regulamentador, “de políticas públicas que devem orientar a ação governamental no enfrentamento à violência contra as mulheres”, isto é, os direitos e obrigações abstratamente aludidos na Lei Municipal n. 10.249, de 26 de novembro de 2019, **ganharão efetividade tão somente por meio do ato regulamentar da Administração Municipal e nas provisões especiais, circunstância que colide com o princípio da legalidade.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Situação semelhante já foi apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2140159-32.2018.8.26.0000, cujo relator, o eminente Desembargador Márcio Bartoli, com acuidade observou:

*“[...] Tudo a demonstrar evidente e intolerável 'delegação legislativa disfarçada', nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: '(...) **ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.** Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. (...) **É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito.** Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. **Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituírem proteção constitucional.** Em suma: não mais haveria a garantia constitucional aludida, pois os ditames ali insculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário. (...) 27. **Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional.** [...]” (g/n)*

Portanto, o estabelecimento de penalidades para o descumprimento de uma norma jurídica, deve obrigatoriamente estar previsto na lei, não podendo ser transferida essa obrigação ao Poder Executivo, mediante a expedição de um Decreto. Sem a prescrição de penalidades a norma jurídica se torna inócua





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Sob essa perspectiva o Projeto de Lei CM 81/2021 é **inconstitucional e ilegal**, por infringir o princípio constitucional da legalidade (reserva de lei).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 81/2021 é **INCONSTITUCIONAL e ILEGAL**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 07 de agosto de 2021.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

