

Registro:2022.0000925463**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2050512-84.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, RUY COPPOLA, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA E MATHEUS FONTES.

São Paulo, 9 de novembro de 2022.

AROLD VIOTTI
RELATOR
Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 46.060

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2050512-84.2022.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar, que “torna obrigatória a prestação de socorro a animais atropelados pelo condutor do veículo, no âmbito do Município de Santo André”. Matéria relativa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, incisos I e XI, da Constituição. Usurpação da competência da União para legislar sobre matéria relativa a trânsito e direito civil. Inconstitucionalidade manifesta da lei impugnada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente.

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ contra o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Objetiva a declaração integral de inconstitucionalidade da Lei Municipal andreense nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, de iniciativa parlamentar, diploma que “*torna obrigatória a prestação de socorro a animais atropelados pelo condutor do veículo, no âmbito do Município de Santo André*”. Afirma que a lei afronta os artigos 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX, “a”; e 144; 176, I e II, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Assinala que a lei questionada: a) vulnera o princípio da separação dos poderes, avançando em matéria reservada à Administração, e relativa ainda à definição de infrações de trânsito, que pertine com exclusividade à União (art. 22, inciso XI, da CF; b) confere atribuições novas aos órgãos da Administração, com repercussão no orçamento municipal; c) impõe atribuições às Secretarias municipais, sem indicar a fonte de custeio, importando em aumento da despesa pública.

Pleiteia medida cautelar “*inaudita altera pars*”, para suspensão da vigência da Lei Municipal 10.402/2021 e o final acolhimento do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade.

Determinado o processamento da ação sem a cautelar postulada (fls. 51/52), o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Santo André prestou informações (fls. 58/112), defendendo a higidez do diploma, anotando a observância do devido processo legislativo e a constitucionalidade da norma, argumentando inexistir ofensa

à sistemática orçamentária, à separação dos poderes ou à reserva de administração. Assevera que a legislação municipal detém natureza supletiva da legislação federal e da estadual, no que respeita à proteção ao meio ambiente, ao dispor sobre assuntos de interesse predominantemente local. Destaca, ainda, que *“as leis municipais oriundas do Poder Legislativo, que criam despesas poderão ser absorvidas pelas dotações orçamentárias próprias, através de remanejamento ou dotação orçamentária, bem como poderão ser postergadas no planejamento de eventuais novos gastos para o exercício orçamentário subsequente”* (fls. 109). Requer a improcedência da ação.

A Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer de fls. 119/133, opinou pela declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, do Município de Santo André.

A D. Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar (certidão de fls. 144). Este, em síntese, o relatório.

II. Entende-se procedente a presente direta de inconstitucionalidade.

Tem ela por objeto a Lei Municipal nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, do Município de Santo André e de iniciativa parlamentar, que *“TORNA OBRIGATÓRIA A PRESTAÇÃO DE SOCORRO A ANIMAIS ATROPELADOS, PELO CONDUTOR DO VEÍCULO NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ”* (textual – fls. 09).

Reproduz-se o texto integral da lei questionada (Lei nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, de Santo André):

“Art. 1º Todo motorista, motociclista e ciclista que atropelar qualquer animal no Município de Santo André será obrigado a prestar socorro.

Art. 2º O não cumprimento desta lei acarretará multa de 300 (trezentas) FMPs ao motorista, motociclista ou ciclista infrator, valor este que será dobrado no caso de reincidência.

Art. 3º O disposto nesta lei não exclui, ao infrator, outras sanções legais, a serem averiguadas pela gravidade da situação.

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;

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Segundo a inicial, os diplomas afrontam os artigos 5º, 25; 47. II, XI, XIV e XIX, “a”; 144, e 176, I e II, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Aludidos

dispositivos são do seguinte teor:

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

(...)

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Artigo 176 - São vedados:

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”

De logo se verifica que, para além de versar tema porventura enquadrável como relativo a meio ambiente (CF, art. 24, VI), o diploma impugnado define infração de trânsito e lhe comina “in abstracto” sanção pecuniária, a definir comportamento sancionável por parte de motoristas, motociclistas e ciclistas, que – curiosamente – só vigoraria em limitado trecho do território nacional, isto é, no município de Santo André. Não é demasiado recordar que, no dizer da lei federal (nacional) aplicável, “*Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga*” (artigo 1º, § 1º, do Código de Trânsito Brasileiro – Lei federal 9.503, de 1997).

A competência para definir regras de comportamento na circulação de pessoas pelas vias de circulação do território nacional é - como sabido - privativa da União (artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal). Na distribuição das

competências legiferantes, a Constituição Federal concretiza o arcabouço do princípio federativo, seara na qual aos Municípios se reserva a disciplina daquelas matérias que digam respeito ao interesse local, e de forma sempre suplementar (artigo 30, CF).

Dúvida não há de que, ao impor aos usuários das vias de circulação a obrigação de prestar socorro no caso de atropelamento de animais que se encontrem em vias públicas, o legislador municipal avançou sobre esfera legislativa privativa da União, não apenas no que respeita à disciplina do trânsito, como ainda para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I). Vulnerou princípios da Constituição Federal, reproduzidos na Constituição do Estado de São Paulo (cfr. artigo 144 da última: “**Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição**”).

Foi o que ponderou a D. Procuradoria Geral de Justiça, no parecer de fls. 119/133, da lavra do Dr. Wallace Paiva Martins Junior, do qual se decotam o trecho seguinte:

“... a lei municipal padece de inconstitucionalidade por invadir competência privativa da União para legislar sobre trânsito, e ainda, sobre direito civil (art. 22, I e XII, CF) e, no seu art. 4º, por violar o princípio da separação dos poderes. O Código de Trânsito Brasileiro, que estabelece o conjunto de normas de trânsito de qualquer natureza, assim o define em seu art. 1º: (...) Da definição fixada pelo Código de Trânsito Brasileiro, percebe-se a preocupação do legislador federal em relação à presença de animais em vias terrestres abertas à circulação, o mesmo ocorrendo em diversos outros dispositivos do mesmo diploma, tais como os arts. 21, II, 24, I, 26, I, 53, 220, XI, 235, 252, II, e 269, X e § 4º. Assim, apesar de a legislação municipal ter por finalidade a preservação da saúde e da vida dos animais, é certo que estabeleceu somente aos animais vítimas de acidente de trânsito referida proteção e, mais, a obrigação de socorro apenas aos ciclistas, motociclistas e motoristas, sob pena de multa. Ou seja, a norma municipal tem por foco matérias – trânsito e direito civil - cuja competência é privativa da União. O art. 144 da Constituição Estadual, que determina a observância na esfera municipal, além das regras da Constituição Estadual, dos princípios da Constituição Federal, é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl

10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010). Neste contexto, insta mencionar o Tema 484 de repercussão geral, que consignou a “legitimidade de Tribunal de Justiça para atuar em controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Federal”.

Disso decorre a possibilidade de contraste da lei local com o art. 144 da Constituição Estadual à vista do princípio federativo por ela acolhido e que alberga a técnica de repartição de competências entre os entes federados. As matérias relacionadas a trânsito e direito civil estão situadas na competência legislativa privativa da União (art. 22, IX e XI, CF). Preciosa lição de Hely Lopes Meirelles define trânsito e tráfego como o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos, animais) pelas vias de circulação, mas, ao tráfego se adita a missão de transporte, e assim distingue as normas de trânsito das de tráfego: (...)O Supremo Tribunal Federal impõe caráter restritivo à produção normativa para além da esfera federal em matéria de trânsito, como, ad esempia, a obrigação contida em lei estadual de uso de cinto de segurança em veículos do transporte coletivo (ADI 874-BA) ou do trânsito de veículos com faróis acesos nas rodovias estaduais (ADI 3.055-PR), a disciplina do serviço de transporte individual em ciclomotores e motocicletas (ADI 3.135-PA) ou do transporte de trabalhadores (ADI 403-SP). E são inconfundíveis os círculos da competência normativa federal sobre trânsito e da competência normativa municipal para organização e fiscalização do trânsito no seu território e ordenação do trânsito urbano, no que pertine ao interesse local (art. 30, I e V, CF). A Lei nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, do Município de Santo André, trata especialmente de hipótese de socorro aos animais atropelados, o que transcende o interesse meramente comunal. (...)

Além disso, a legislação estabelece sobre responsabilidade civil do ciclista, do motociclista e do motorista que atropelar qualquer animal em via pública no Município de Ribeirão Preto, invadindo novamente competência exclusiva da União (art. 22, I, CF). Ou seja, ao responsabilizar imediatamente o condutor do veículo pelo socorro do animal, mesmo em situações nas quais o socorro não se mostra plausível, seja pelas circunstâncias do acidente, seja pelo porte do animal, a legislação em foco enunciou disciplina de direito civil, ultrapassando a competência normativa municipal. (...)

Destarte, violando regras de distribuição de competência previstas na Constituição Federal, a lei local incompatibiliza-se com o art. 144 da Constituição Estadual, norma constitucional estadual remissiva aos preceitos estabelecidos da Constituição Federal como os que contêm a chave da organização federativa da república brasileira e a partilha de competências normativas entre os entes federados. E, nem se alegue, neste caso, incidência do Tema 145 de repercussão geral, que dispõe que “o município é competente para legislar sobre o meio ambiente

com a União e o 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 Constituição Federal)”, tendo em vista que, nos termos já expostos, o interesse transcende o estritamente local e a norma impugnada apresenta traços de direito civil e matéria atinente ao trânsito.” (fls. 123/133).

De rigor, pois, o acolhimento do pedido, muito embora não se perfilhe o fundamento – também inserido na inicial – de que o diploma afrontaria competência reservada ao Poder Executivo. Realmente, as leis de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo são aquelas elencadas no § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual – dispositivo aplicado aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal. Por exclusão, e abstraídas ainda aquelas de competência privativa do Poder Legislativo (§ 1º do artigo 24), as demais matérias inserem-se em princípio na esfera de competência de *“qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”*, conforme dispõe o “caput” do referido art. 24.

A iniciativa do Poder Legislativo constitui a regra. Já a iniciativa reservada ao Chefe do Executivo é exceção e só se configura nas hipóteses previstas na Carta Estadual e que devem ser interpretadas restritivamente (art. 24, § 2º). As normas do texto impugnado não se inserem dentre aquelas previstas no artigo 28, § 2º, da Constituição Bandeirante, bem como em seu artigo 47, e incisos II, XI, XIV e XIX.

A jurisprudência deste Órgão Especial registra recente precedente em tudo amoldável à espécie dos autos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.192/2021, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SOCORRO AOS ANIMAIS ATROPELADOS NO ÂMBITO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVASÃO, TODAVIA, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E DIREITO CIVIL - ARTIGO 22, INCISO I E XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL C.C. ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP; Órgão Especial; Direta de Inconstitucionalidade nº 2010724-63.2022.8.26; Rel. o Des. MATHEUS FONTES; j. 06.07.2022).

Ainda, a propósito de casos assemelhados:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade São José do Rio Preto Lei Municipal n.º 14.142/2022, que “dispõe sobre a sinalização vertical e horizontal de toda fiscalização eletrônica de velocidade efetuada por meio de lombada eletrônica e radar

móvel ou fixo nas vias urbanas do município” Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal Descumprimento das balizas constitucionais que atribuem as competências legislativas dos Municípios, de reprodução obrigatória pelos Estados Inobservância do artigo 144 da Constituição Estadual Violação do princípio da reserva da Administração configurada, pois a lei impugnada avança sobre matérias típicas da gestão, acarretando ofensa à separação de poderes Inconstitucionalidade manifesta, conforme precedentes do E. Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial Ação julgada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade nº 2058983-89.2022.8.26.0000; Rel. a Des. LUCIANA BRESCIANI; Órgão Especial; j. 03.08.2022).

“Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei Municipal n. 13.028, de 21 de setembro de 2018, que estabeleceu regras para instalação de radares de velocidade nas vias públicas do Município. Alegação de incompatibilidade com os arts. 5º; 47, II e XIV; e 144, da Constituição Estadual e com o art. 22, XI da Constituição Federal. Ocorrência. Lei impugnada que caracterizou invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte. Ação julgada procedente.” (TJSP; Órgão Especial; Direta de Inconstitucionalidade nº 2215438-24.2018.8.26.0000; Rel. o Des ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ; j. 0512.2018).

Acolhe-se, pois, o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.402, de 23 de agosto de 2021, de Santo André.

III. Pelo exposto, julga-se procedente a presente ação, nos termos explicitados.

AROLDO VIOTTI