



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 574**

**PROJETO DE LEI Nº 11.602**

**PROCESSO Nº 70.255**

De autoria do Vereador **ANTONIO DE PADUA PACHECO**, o presente projeto de lei institui o **CÓDIGO MUNICIPAL DE DEFESA E BEM-ESTAR ANIMAL**.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 08/09.

É o relatório.

**PARECER:**

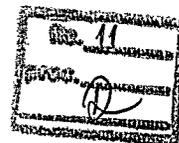
**PRELIMINARMENTE: DA LEGÍSTICA.**

Sugerimos seja alterada a redação da ementa do projeto, tendo em vista que o vocábulo "código", nos termos do artigo 13, da Lei Complementar Federal nº 95<sup>1</sup>, pressupõe a reunião de toda a legislação correlata num único texto.

Todavia, é cediço que há outras leis municipais que tratam do tema e que não foram incorporadas ao texto do projeto, nem foram expressamente revogadas.

Com isto sugerimos seja alterada a redação da ementa do projeto a fim de suprimir tal vocábulo, de molde a respeitar a legística.

<sup>1</sup>Diz o referido artigo: Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal



Para tanto, sugerimos a seguinte redação: "***Institui normas de defesa e bem-estar animal***".

**NO MÉRITO:**

A proposta em estudo, em que pese a sua finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e consequente inconstitucionalidade.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE**

***I – Matéria atinente à competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Inteligência do artigo 24, inciso VI, da CF.***

A matéria tratada no presente projeto se insere na **competência legislativa concorrente** da União, Estados e Distrito Federal, à luz do art. 24, inciso VI, da CF. Di-lo:

**Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:**

(...)

**VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

Logo, a competência para legislar sobre o tema, *in casu*, é da União e do Estado de São Paulo. E exercendo tal competência a União editou a Lei 9.605, de 12.02.2998<sup>2</sup> e o Estado de São Paulo a Lei 11.977, de 25.08.2005.

**Alertamos** que não há que se confundir a competência **administrativa** comum, posta no artigo 23, inciso VI, da CF; com a competência **legislativa** prevista no artigo 24, da CF, que **excluiu** o Município. Noutra

2 Tramita no CN o PL 215/2007 que institui o Código Federal do bem-estar animal.



giro, o Município pode adotar **medidas administrativas** para preservação da fauna e da flora, mas não pode legislar, de forma inovadora, sobre o tema, pois tal competência somente é atribuída à União e ao Estado de São Paulo, no caso concreto.

Este é o entendimento do **Egrégio Supremo Tribunal Federal:**

Processo: RE 485583 PR  
Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA  
Julgamento: 01/02/2010  
Publicação: DJe-032 DIVULG 22/02/2010 PUBLIC 23/02/2010

PAULO DECHANDT CORDEIRO  
Parte(s): SAMIR BRAZ ABDALLA  
ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. EXIGÊNCIA (COM BASE EM LEI ESTADUAL) DE DEMOLIÇÃO DE PRÉDIO CUJA CONSTRUÇÃO FOI AUTORIZADA PELO MUNICÍPIO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL: IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Paraná: "EMBARGOS INFRINGENTES - COMINATÓRIA - EDIFICAÇÃO LITORÂNEA - MUNICÍPIO DE GUARATUBA - EMBARGO PELO ESTADO DO PARANÁ - LEGALIDADE - USO DO SOLO URBANO - INTERESSE DA COLETIVIDADE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO MAJORITÁRIA. Recurso rejeitado. Vigência, eficácia e aplicabilidade da legislação estadual sobre a matéria tratada (Leis 6.513/77; 7.389/80; 7.694/83 e Decretos 2.722/84 e 822/77) em vista do artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição [Estadual], bem assim, improcedência da alegação de limitação à autonomia constitucional dos municípios, nos termos do seu artigo 30 e a prevalência dos direitos difusos de proteção ao interesse social coletivo



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



ao interesse individual de construir, em observância aos dispositivos constitucionais sobre o tema (art. 23, VI; 24, VI e VII e 225, § 4º)" (fls. 408-409). Tem-se no voto condutor do julgado recorrido: "Tratando-se a presente demanda de tema afeto ao direito urbanístico, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e do patrimônio turístico e paisagístico, matérias arroladas nos incisos I, VI e VII do artigo 24 da Constituição da República, cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados-membros, forçoso concluir que a legislação municipal, ao tratar de semelhantes questões, não pode contrariar a disciplina contida em regras federais e estaduais. É correto que o Município detém competência legislativa supletiva em matérias pertinentes a interesses locais, mas não se pode, através de interpretação extensiva da regra inscrita no artigo 30, I da Carta Federal, tornar inócuo o artigo 24, pois, desse modo, qualquer lei federal ou estadual cederia perante a supremacia da legislação municipal em questões onde haja não apenas interesse local, mas também regional e/ou nacional. No que diz respeito à competência material comum, prevista no artigo 23 da Constituição da República, atribuída conjuntamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, há de se destacar, repita-se, que não envolve poder legiferante, mas tão somente de execução, exigindo-se cooperação entre os entes federados no sentido de implr as tarefas e objetivos ali discriminados, nos termos do seu parágrafo único. É claro que o exercício da competência material comum pelos Municípios pressupõe observância a normas editadas, no mais das vezes, no âmbito do exercício da competência legislativa concorrente, como ocorre no caso de questões referentes à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, estabelecidas nos incisos III e VI do artigo 23 da Carta Magna de 1988, e que interessam ao presente recurso. Relativamente ao disposto no inciso VIII do artigo 30 da Carta Federal, que cuida da promoção, pelo Município, do adequado ordenamento territorial, deve-se observar que, muito embora cuide o dispositivo de competência material privativa, não é ela absoluta, na medida em que a expressão no que



Câmara Municipal de Jundiá  
São Paulo



couber expressamente prevista no corpo do inciso, indica a necessária observância à legislação federal e estadual editadas no exercício da competência concorrente, prevista no artigo 24, I, VI e VII. Por estas razões, perfeitamente válido e constitucional é o embargo da obra, em questão, pelo Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, vez que praticado no exercício da competência comum a todos os entes federados para proteger as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (artigo 23, III e VI, da Constituição da República). Com efeito, a legislação estadual que o exige não fere a autonomia municipal, pois foi completamente recepcionada pela Constituição da República de 1988, oriunda que é do exercício da competência concorrente do Estado do Paraná prevista nos incisos do seu artigo 24 para legislar sobre direito urbanístico (inciso I), conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente (inciso VI) e proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico (inciso VII), observadas as normas gerais sobre o tema, editadas pela União (Leis Federais nº 6.513 de 20 de dezembro de 1977, 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e 6.938 de 31 de agosto de 1981)" (fls. 411-413 – grifos nossos). 2. O Recorrente afirma que o Tribunal a quo teria ofendido o art. 30, inc. I, VIII e IX, da Constituição da República. Assevera que: "Não se pode admitir que o mesmo texto constitucional dê ao Município a autonomia para legislar no âmbito do seu território e outro dispositivo dê ao Estado a capacidade para interferir, o que certamente daria causa a discussões acadêmicas, em prejuízo do desenvolvimento da comunidade e a insegurança do munícipe, que, mesmo se dirigindo ao Município, como autoridade competente para conceder o direito de construir, estará sujeito à interferência estadual, através de órgãos criados para o controle diverso, de direitos difusos, a determinar emaranhado legislativo, capaz de inviabilizar a própria sobrevivência dos chamados locais de interesse turístico e preservação ambiental, mesmo à revelia do Município.(...) A responsabilidade do Município de Guaratuba é incontestável, pois admitiu ter concedido alvarás ao Recorrente para



Câmara Municipal de Jundiá  
São Paulo

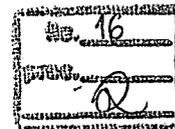
NO. 15
PRO. [assinatura]

que construísse (...).Por isso, provido o recurso de embargos de declaração, foi determinada a correção do v. acórdão, com a inclusão do direito de regresso do Apelado, ora Embargante, em relação ao Município de Guaratuba, que forneceu a autorização para a edificação atacada pelo Estado do Paraná" (fls. 442-447 – grifos nossos).Analisados os elementos havidos nos autos, DECIDO.3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente.4. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o exercício das competências legislativas previstas no art. 30, inc. I e VIII, da Constituição da República submete-se à observância da legislação estadual editada com base no art. 24, inc. I,VI e VII, da Constituição. Nesse sentido:"CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, § 4º. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII. I.- Criação de municípios: consulta plebiscitária: diretamente interessada no objeto da consulta popular é apenas a população da área desmembrada. Somente esta, portanto, é que será chamada a participar do plebiscito. Precedente do S.T.F.: ADIn 733- MG,Pertence, 17.06.92, "DJ" 16.06.95. Ressalva do ponto de vista pessoal do relator desta no sentido da necessidade de ser consultada a população de todo o município e não apenas a população da área a ser desmembrada (voto vencido na ADIn 733-MG). Ação não conhecida, no ponto, tendo em vista a superveniência da EC nº 15, de 1996. II. - A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas -- União e Estado-membro -- deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que

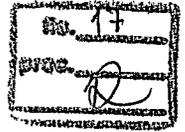
[assinatura]



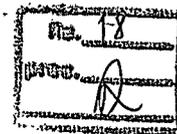
Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



constitui exercício de sua autonomia constitucional. III. - Inconstitucionalidade do art. 1º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 651, de 1990, do Estado de São Paulo, que dispendo a respeito das áreas territoriais denominadas subdistritos, equiparam-nas a Distritos. Ofensa ao art. 30, IV. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente no tocante ao artigo 1º das Disposições Transitórias. Improcedente quanto ao artigo 12, não conhecida a ação quanto ao art. 1º, § 3º (ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 20.2.1997 - grifos nossos). "Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará na redação que lhe foi dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 22/95. Medida liminar. - Falta de plausibilidade jurídica suficiente para a concessão da liminar pleiteada. Na competência concorrente (artigo 24, VI, da Constituição) se insere a competência para exigência como a estabelecida pelo dispositivo atacado, que, também, não parecer atentar contra a Federação, ferindo cláusula pétrea. - Não ocorrência, no caso, do "periculum in mora". Pedido de liminar indeferido" (ADI 2.142-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 9.2.2001 - grifos nossos). Tem-se nesse último julgado: "O Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB propõe ação direta, com pedido de liminar, na qual argúi a inconstitucionalidade do artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará na redação que lhe foi dada pelo artigo 1º da Emenda Constitucional nº 22/95, publicada em 21.12.95, do qual o teor é este: 'Art. 264 - Qualquer obra ou atividade pública ou privada, para as quais a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, exigir Estudo de Impacto Ambiental, deverá ter o parecer técnico apreciado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, com a publicação da resolução, aprovada ou não, publicada no Diário Oficial do Estado'. Sustenta o requerente que esse dispositivo ofende a autonomia municipal, o que implica violação do processo legislativo de reforma da Constituição Estadual, porquanto, afrontando a referida autonomia, se atenta contra a forma federativa do Estado, princípio que é cláusula pétrea como dispõe o inciso I do § 4º do art. 60 da Carta Magna Federal, o mesmo ocorrendo com a autonomia



dos Municípios que é cláusula pétreia no âmbito constitucional estadual (art. 59, § 4º, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará). Aduz o requerente, por outro lado, que o dispositivo atacado viola os artigos 23, VI, 24, VI, e 30, I, da Constituição Federal, uma vez que a competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente não afasta, nem exclui, a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; até porque 'no que se refere aos Municípios, a matéria ambiental, relacionada com o planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, neste conceito incluída a prestação de serviços públicos, se insere conceptualmente no plexo de atividades compreendidas na autonomia municipal, constitucionalmente garantida'. Daí, entender o requerente que, no caso, se deve dar interpretação ao artigo impugnado conforme à Constituição Federal, para restringir seu teor sem redução do texto a ser aplicado apenas à estrutura político-administrativa do Estado do Ceará, não afastando a competência concorrente do Estado a autonomia do Município de Fortaleza para disciplinar assuntos locais de natureza ambiental, além de torná-lo imune às ilegítimas e inconstitucionais exigências feitas pela administração pública estadual.(...) **Com efeito, a Constituição Federal, em seu artigo 24, VI, conferiu competência concorrente apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal deixou de fora os Municípios** - para legislar sobre proteção do meio ambiente, cabendo àquela estabelecer normas gerais não excludentes da competência suplementar dos Estados. Nessa competência - e não se alega sequer que, no caso, haja conflito com norma geral estabelecida pela União - se insere, nesse primeiro exame, a competência para exigência como a estabelecida no artigo 264 da Constituição do Estado do Ceará na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 22/95. Note-se que essa competência específica, que é legislativa, não entra em choque, nem muito menos é excluída, pela competência comum - que não é legislativa, mas de atuação - dada à União, aos Estados, ao



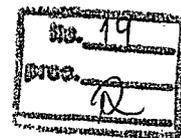
Distrito Federal e também aos Municípios de 'proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas', ou pela competência atribuída aos Municípios, pelo artigo 30, I, da Carta Magna de 'legislar sobre assuntos de interesse local', até porque não só aquela competência específica afastaria essa competência genérica, mas também porque a proteção ao meio ambiente transcende do interesse puramente local"(grifos nossos).5. Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o julgado recorrido.6. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 1º de fevereiro de 2010. **Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora**

Logo o tema não se insere na órbita de competência legislativa do Município.

***II – Projeto de lei que inova na ordem jurídica. Impossibilidade de alegação de exercício da competência legislativa suplementar do Município. Inteligência do artigo 30, inciso II, da CF. Impossibilidade de alegação de matéria atinente ao “interesse local”. Inteligência do artigo 30, inciso I, da CF. Lesão ao pacto federativo. Inteligência dos artigos 1º e 18, ambos da CF.***

O Município, sinteticamente, goza das seguintes competências legislativas:

- **expressa**: art.29, caput- qual seja como vimos, a capacidade de auto-organização dos Municípios, através de lei orgânica;
- **interesse local**: art. 30. I- o interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade. Michel Temer observa que a expressão interesse local, doutrinariamente, assume o mesmo significado da expressão peculiar interesse, expressa na



Constituição de 1967. E completa: " Peculiar interesse significa interesse predominante";

• **suplementar:** art.30, II- estabelece competir ao Município suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**. A expressão "**no que couber**", norteia a atuação municipal , balizando-a do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas , juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade:

• **plano diretor:** art. 182, 1.º- o plano diretor deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Serve como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expressão urbana;

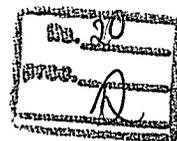
• **competência tributária expressa:** artigo 145, da CF (sobre tributos e sua competência) c.c. art. 156 (os impostos de competência municipal)

É assente na doutrina e na jurisprudência que o art. 30, inciso II, da Constituição da República, outorga competência legislativa ao Município para suplementar a legislação federal e estadual, suprimindo as omissões e lacunas porventura existentes, bem como legislar sobre matéria atinente ao "interesse local" (art. 30, inciso I, da CF).

Porém, o limite para exercício de tais competências legislativas encontra limite na própria CF.

**II.a - Da inexistência de "interesse local", como fundamento para conferir constitucionalidade ao projeto de lei. Inteligência do artigo 24, inciso VI c.c. artigo 30, inciso I, da CF.**

Nesse passo, o que define e caracteriza "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. Não é interesse exclusivo do Município; não



é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do município, embora possa interessar também indireta e mediamente ao Estado-membro e à União<sup>3</sup>.

Pois bem, o inciso I do art. 30, não pode ser subtendido como um salvo-conduto para o amplo exercício da capacidade legislativa, já que os parâmetros constitucionais inibem qualquer tentativa de se ampliar o conceito de "interesse local". Apesar do elevado nível de vagueza da expressão, tem-se por pacificados ou poucos itens realmente ajustados e ajustáveis ao conceito de interesse local (*rectius*, conceito jurídico indeterminado), reduzindo a ação do legislador municipal.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em diferentes julgados, sinalizou como sendo matéria de interesse local, ao menos relativamente aos assuntos ligados ao conceito de competência exclusiva do Município, aquelas ligadas aos seguintes itens: (i) linha sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); (ii) a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence); (iii) horário de funcionamento de estabelecimento comercial (Súmula 645, do STF), com a ressalva de que a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula 19STJ).

O tema, por se inserir na órbita da **competência legislativa concorrente**, prevista no art. 24, VI, da CF (a cargo da União e do Estado de São Paulo), por óbvio, exclui a possibilidade de agitação do

<sup>3</sup> Conforme MEIRELLES, Hely Lopes. São Paulo: Malheiros. 13a. Edição. 2003. *Direito municipal brasileiro*. p. 109-110.



"interesse local", pois o tema tem um espectro de abrangência (territorial e competencial) mais amplo, nos termos da própria CF e do entendimento do E. STF.

Com isto tem-se por estiolado o princípio do pacto federativo, previsto no art. 1º e 18, ambos da CF c.c. art. 144 da CE.

***II.b - Da extrapolação da competência suplementar do Município. Inteligência do artigo 30, inciso II c.c. artigo 24, inciso VI, ambos da CF***

O exercício da capacidade suplementar, extremamente restrito, já que o Município não pode contrariar, respectivamente, as normas gerais da União (art. 24, § 1º, da CF), bem como as normas estaduais (competência suplementar – art. 24, § 2º, da CF). Noutro giro verbal, a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município. Porém, o Município não pode contrariar as normas gerais da União, bem como as normas estaduais de complementação.

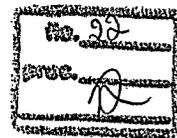
Sobre os limites da competência suplementar, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera que "*não se pode aceitar a interpretação literal do inciso II, no sentido dele autorizar o Município a legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual*"<sup>4</sup>.

Tem-se, pois, por certo que a competência suplementar, prevista no inciso II do art. 30, é exercida exatamente em relação às matérias previstas no art. 24, uma vez que o Município não foi inserido no rol taxativo dos entes dotados de competência concorrente. Daí dizer-se que a competência suplementar é aquela que se exerce nas lacunas de atuação e que, ao Município é uma forma reflexa e às avessas de competência suplementar.

<sup>4</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários Constituição Brasileira de 1988*. Vol1. Arts 1º a 103. São Paulo: Saraiva, 1997, p.82.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



Regina Maria Macedo Ney Ferrari, ensina que "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."<sup>5</sup>

Nesse passo, o exercício da competência legislativa suplementar municipal (art. 30, inciso II, da CF), em matéria de meio ambiente e proteção animal, se limita a adequação da legislação estadual, "**naquilo que não conflitar e for de interesse local**", segundo as ensinanças de José Cretella Júnior<sup>6</sup>.

O E. TJ/SP, em sede de ADIN, julgou inconstitucional a Lei Municipal de Jundiaí n. 7120, justamente por extrapolar os limites de sua competência suplementar:

0230256-30.2009.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Controle  
de Constitucionalidade  
**Relator(a):** José Roberto Bedran  
**Comarca:** São Paulo  
**Órgão julgador:** Órgão Especial  
**Data do julgamento:** 03/02/2011  
**Data de registro:** 13/05/2011  
**Outros números:** 994.09.230256-7

5 *Apud*, REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p.80.

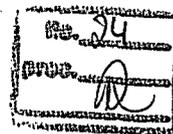
6 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*, Volume IV, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 1890.



**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 7.210/2008, de Jundiaí. Determinação de utilização de embalagens plásticas oxibiodegradáveis e/ou biodegradáveis no acondicionamento de produtos comercializados nos estabelecimentos comerciais do Município, com prazo de adaptação ao novo regramento e imposição de sanções administrativas. Possibilidade de controle pelo Tribunal Estadual, em razão da quebra dos princípios da repartição de competências e do pacto federativo estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, dada a abrangência do art. 144, da CE. Proposição remissiva. Parâmetro idôneo para o controle de constitucionalidade pelos Tribunais Estaduais. **Matéria ambiental, de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, em razão da predominância dos interesses nacional e regionais. Competência legislativa exclusivamente suplementar do Município, em assunto de peculiar interesse local, no caso inexistente.** Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

Pois bem, o projeto de lei **extrapola os limites da legislação estadual** (Lei n. 11.977/2005), bem como **não versa sobre assunto de interesse local**, na medida em que, por exemplo, dispõe sobre uso de animais para transporte (**Capítulo III, Seção I**), para fins desportivos e militares (**Capítulo III, Seção II**), criação de animais em confinamento (**Capítulo IV**), abate de animais (**Capítulo V**). Assim sendo, o projeto de lei trata de assuntos de interesses nacional e regional, vulnerando os limites constitucionais.

Mais detidamente, o projeto de lei malfere o art. 193, inciso X, da CE, pois trata de tema já regulado pelo Estado de São Paulo, através da Lei 11.977/2005. Diz o referido dispositivo da Carta Bandeirante:



**Artigo 193** - O Estado, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, assegurada a participação da coletividade, com o fim de:

(...)

**X - proteger a flora e a fauna, nesta compreendidos todos os animais silvestres, exóticos e domésticos, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e que provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade, fiscalizando a extração, produção, criação, métodos de abate, transporte, comercialização e consumo de seus espécimes e subprodutos;**

O projeto de lei não regulamenta, "no que couber", a legislação estadual sobre o tema, sendo claramente autônomo e, via de consequência, inconstitucional.

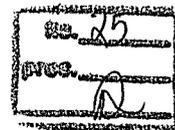
Com isto tem-se por estiolado o princípio do pacto federativo, previsto no art. 1º e 18, ambos da CF c.c. art. 144 e art. 193, inciso X, ambos da CE.

***II.c- Projeto de lei que confere atribuição a órgãos da administração municipal. Ingerência do Poder Legislativo em seara privativa do Poder Executivo. Lesão ao princípio da separação dos poderes. Inteligência do art. 2º, da CF c.c. art. 5º c.c. art.111, todos da CE. Criação de despesa pública sem indicação específica da fonte de custeio. Lesão aos artigos 47, caput, incisos II e XIV e 144, ambos da CE.***

A inconstitucionalidade decorre da ingerência da Câmara em área da exclusiva alçada do Prefeito, inobservando o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes, consagrado na Carta da Nação - art. 2º - e repetido na Constituição Estadual - art. 5º - e



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



na Lei Orgânica de Jundiaí - art. 4º. Também afronta o art. 111 da Constituição do Estado, que apregoa a observância do princípio da legalidade.

O projeto de lei, em diversos dispositivos dá atribuição ao Centro de Controle de Zoonoses do Município, algo que, claramente, alcança matéria da seara privativa do Alcaide, bem como implica em aumento de despesa sem indicação específica da fonte de custeio, malferindo os artigos 47, caput, incisos II e XIV e 144, ambos da CE.

Em caso semelhante, o E. TJ/SP, em sede de ADI, ao analisar a Lei Municipal de Jundiaí n. 7047/2008, assim se pronunciou:

0031789-37.2011.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos

Administrativos

**Relator(a):** Guilherme G. Strenger

**Comarca:** São Paulo

**Órgão julgador:** Órgão Especial

**Data do julgamento:** 24/08/2011

**Data de registro:** 31/08/2011

**Ementa:** Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 7.047/08 (que "Prevê desconto na tarifa de água e esgoto para imóvel atingido por enchente" - fls. 19) - Reconhecimento da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 47, caput, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera o comando contido no artigo 25, caput, da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente.

O projeto de lei é inconstitucional, portanto, por lesão ao art. 2º, da CF c.c. art. 5º c.c. art. 111, todos da CE (princípio da separação dos poderes) e artigos 47, caput, incisos II e XIV e 144, ambos da CE (aumento de despesa sem indicação específica da fonte de custeio).



**DA ILEGALIDADE**

O projeto de lei em exame, em nosso sentir, não encontra respaldo na Carta de Jundiaí, eis que o art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII - confere ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre temáticas envolvendo organização administrativa, matéria orçamentária, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública Municipal.

Com o presente projeto de lei busca-se criar/instituir o Código Municipal de defesa e Bem-Estar Animal, estabelecendo, de forma explícita, atribuição ao Chefe do Executivo e a seus órgãos, caso do Centro de Controle de Zoonoses, que exerce a autoridade sanitária, e a quem caberá as providências e desdobramentos das medidas a serem aplicadas. Desta forma, em face dos ordenamentos legais supramencionados, incorpora a iniciativa óbices juridicamente insanáveis, posto que se imiscui em âmbito de atuação próprio e exclusivo do Executivo. As ilegalidades condenam a propositura em razão da matéria.

Eram as ilegalidades.

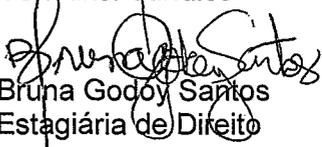
Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, além da Comissão de Justiça e Redação, sugerimos a oitiva da Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.

L.O.M.).

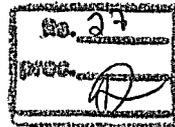
**QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput",

Jundiaí, 23 de junho de 2014.

  
Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

  
Bruna Godoy Santos  
Estagiária de Direito

  
Rafael Cesar Spinardi  
Estagiário de Direito



433

45

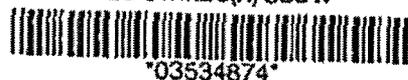


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

123

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



\*03534874\*

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0230256-30.2009.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente SINDICATO DA INDUSTRIA DE MATERIAL PLASTICO DO ESTADO DE SAO PAULO sendo recorridos PREFEITO MUNICIPIO DE JUNDIAI e PRESIDENTE CAMARA MUNICIPAL JUNDIAI.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. JOSÉ ROBERTO BEDRAN. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. MAURÍCIO VIDIGAL E WALTER DE ALMEIDA GUILHERME. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. ARTUR MARQUES.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REIS KUNTZ (Presidente), CARLOS DE CARVALHO, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME (com declaração de voto), LAERTE SAMPAIO, ARMANDO TOLEDO, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, GUILHERME STRENGER, RUY COPPOLA, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, GUERRIERI REZENDE e SAMUEL JÚNIOR com votos vencedores; BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, MAURÍCIO VIDIGAL (com declaração de voto) e RENATO NALINI, com votos vencidos.

São Paulo, 03 de fevereiro de 2011.

JOSÉ ROBERTO BEDRAN  
Relator Designado



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



VOTO Nº. : 19583  
ADIN. Nº. : 994.09.230256-7 (186.408.0/0-00)  
COMARCA : SÃO PAULO/JUNDIAÍ  
RECTE. : SINDICATO DA INDÚSTRIA DE MATERIAL PLÁSTICO  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RECDOS. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ e PRESIDENTE  
DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Ação direta de inconstitucionalidade.  
Lei Municipal nº 7.210/2008, de Jundiaí.  
Determinação de utilização de embalagens plásticas oxibiodegradáveis e/ou biodegradáveis no acondicionamento de produtos comercializados nos estabelecimentos comerciais do Município, com prazo de adaptação ao novo regramento e imposição de sanções administrativas. Possibilidade de controle pelo Tribunal Estadual, em razão da quebra dos princípios da repartição de competências e do pacto federativo estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, dada a abrangência do art. 144, da CE. Proposição remissiva. Parâmetro idôneo para o controle de constitucionalidade pelos Tribunais Estaduais. Matéria ambiental, de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, em razão da predominância dos interesses nacional e regionais. Competência legislativa exclusivamente suplementar do Município, em assunto de peculiar interesse local, no caso inexistente. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

1. É ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato da Indústria de Material Plástico do Estado de São Paulo, visando à suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 7.210, de 17 de dezembro de 2008, do Município de Jundiaí.

Sustenta o autor, em síntese, que a lei impugnada, ao determinar aos estabelecimentos comerciais do Município que se utilizem



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



2

embalagens plásticas oxi-biodegradáveis e/ou biodegradáveis para o acondicionamento de produtos comercializados, com prazo para adaptação ao novo regramento e imposição de sanções administrativas pelo descumprimento, violaria os arts. 152, IV e 193, da CE. Junta pareceres técnicos acerca das ainda mais nocivas consequências ambientais dos plásticos oxibiodegradáveis, além da inexistência, no mercado, de substitutos biodegradáveis do produto.

Deferida a liminar (fls. 253), sobrevieram informações da Câmara Municipal (fls. 283/284) e do Prefeito Municipal (fls. 265/271), seguindo-se manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, que sustentou a inconstitucionalidade da lei.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência.

É o relatório.

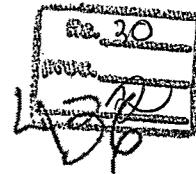
2. Com a devida vênia da orientação contrária, é procedente a ação.

A impugnada Lei Municipal nº 7.210, de 17 de dezembro de 2008, do Município de Jundiaí, reza:

*\*Art. 1º - Os estabelecimentos comerciais de todo gênero, localizados no âmbito do Município de Jundiaí, deverão utilizar, para o acondicionamento de produtos e mercadorias comercializados, embalagens plásticas oxi-biodegradáveis - OBP's e/ou biodegradáveis, em substituição aos sacos e sacolas de plásticos convencionais, assim entendidas:*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



3

*I – embalagem plástica oxi-biodegradável: aquela que apresente degradação inicial por oxidação acelerada por luz e calor, e posterior capacidade de ser biodegradada por microorganismos e que os resíduos finais não sejam eco-tóxicos;*

*II – embalagem plástica biodegradável: aquela que apresente capacidade de ser biodegradada por microorganismos e que os resíduos finais não sejam eco-tóxicos.*

*Art. 2º - As embalagens devem atender aos seguintes requisitos:*

*I – degradar ou desintegrar por oxidação ou por microorganismo em fragmentos em um período de tempo especificado;*

*II – biodegradar, tendo como resultado CO<sub>2</sub>, água e biomassa;*

*III – os produtos resultantes da biodegradação não devem ser eco-tóxicos ou danosos ao meio ambiente;*

*IV – plástico, quando decomposto, não deve impactar negativamente a qualidade do composto, bem como do meio ambiente.*

*Art. 3º - Os estabelecimentos comerciais terão prazo de 6 (seis) meses a contar da data da publicação desta Lei para substituir as sacolas de plásticos convencionais pelas biodegradáveis e/ou oxi-biodegradáveis.*

*Art. 4º - As empresas que produzem as embalagens plásticas oxi-biodegradáveis ou biodegradáveis deverão estampar as*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*informações necessárias sobre o aditivo utilizado na embalagem, com a logomarca do referido aditivo, informando se a mesma é oxi-biodegradável ou biodegradável, para a correta visualização do consumidor.*

*Art. 5º - O descumprimento das disposições contidas nesta Lei, acarretará ao infrator o pagamento de multa no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), com prazo de 30 dias para efetiva regularização.*

*Parágrafo único - A desobediência ao prazo previsto no 'caput' deste artigo acarretará multa diária de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais).*

*Art. 6º - Caberá à Secretaria Municipal de Serviços Públicos, fiscalizar o cumprimento das disposições estabelecidas na presente Lei.*

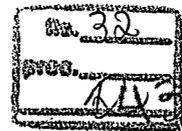
*Art. 7º - Os estabelecimentos comerciais deverão apresentar, sempre que solicitada, a documentação necessária para comprovar o cumprimento das disposições estabelecidas no art. 2º da presente Lei.*

*Art. 8º - As disposições desta Lei aplicam-se apenas às embalagens fornecidas pelos estabelecimentos comerciais, excetuando-se, portanto, as embalagens originais dos produtos e mercadorias.*

*Art. 9º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" (fls. 89/90).*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



5

Conforme muito bem acentuado pelo eminente relator sorteado, tal lei viola a Constituição Federal, especificamente os arts. 24, VI e 30, I, por, sem cuidar de matéria de peculiar interesse do município, invadir competência legislativa da União e do Estado.

É, pois, evidente que a norma municipal impugnada regula matéria ambiental, pelo que possível a declaração de inconstitucionalidade, por violação do art. 144, da Constituição Estadual.

Isso porque, em relação à validade das normas, é imprescindível a análise de todos os seus requisitos formais e materiais, constitucionalmente definidos, dentre os quais, e aqui o mais importante deles, o da competência legislativa, que é repartida segundo o interesse da entidade federativa.

É lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

*"O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória num século de vigência"*  
(Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Malheiros, 2007, 29ª ed., p.478)



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



6

Sem discrepância é, também, o ensinamento de HELY LOPES MEIRELLES:

*"O interesse local caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância" (Direito de Construir, 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 120).*

Desta forma, se o interesse ultrapassar os limites do Município, afastada estará sua competência legislativa, legitimando-se, assim, a edição de normas estaduais e federais sobre a questão, conforme estejam em jogo, respectivamente, necessidades regionais ou nacionais.

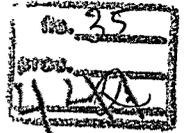
No caso, o interesse em jogo (preservação do meio ambiente) não pode ser considerado como predominante no âmbito municipal. Trata-se, na verdade, de assunto de concorrente interesse regional e nacional, conforme deixou claro a própria Lei Maior ao enquadrar a matéria na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, VI, da CF/88).

Muito embora louváveis os bons propósitos da lei, a degradação ambiental é objeto de preocupação nacional e o estancamento desse processo, de inegável interesse de todas as esferas administrativas – e cuja competência executiva comum foi atribuída a todos os entes federados (art. 23, VI, da CF) –, a norma impugnada, de fato, cometeu indevida incursão local na esfera de competência legislativa restritamente cometida à União, aos Estados e ao Distrito Federal, assim definida no art.





**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



8

*esta efetivamente ocorrerá, assim os efeitos danosos decorrentes dos aditivos empregados no processo de sua fabricação.*

*Na realidade, a medida preconizada na Lei Municipal é considerada até mesmo contrária ao meio ambiente pois 'no fim do processo de degradação, independentemente do tipo de plástico degradável, teremos subprodutos tóxicos e gases de efeito estufa. Assim, tais plásticos, vendidos como biodegradáveis, podem propiciar a deposição inadequada.. em detrimento de seguir a cadeia de resíduos (minimização - consumo - segregação - reuso ou reciclagem - disposição final).'*

*Efeitos laterais danosos à medida também foram mencionados na aludida manifestação, como a deseducação do consumidor e a incompatibilidade de misturar tais plásticos biodegradáveis com outros tipos" (fls. 314/315).*

*É, pois, claro o conflito entre a norma municipal impugnada e a política desenvolvida no Estado, calcada na reciclagem em razão da insuficiência de estudos técnicos sobre a segurança ambiental dos sacos plásticos oxibiodegradáveis ou biodegradáveis e, por assim ser, inconstitucional por violação da regra constitucional estadual remissiva do art. 144, traduzida na quebra dos princípios federativo e da repartição de competências.*

*A propósito, o art. 193 da Constituição Estadual dispõe que "o Estado, mediante lei, criará um sistema de administração de qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente (...)", competindo-lhe "propor uma política estadual de proteção ao meio*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



3

*ambiente" (inciso I), e, como estabelecido peremptoriamente no seu inciso XX, "controlar e fiscalizar obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar degradação do meio ambiente, adotando medidas preventivas ou corretivas e aplicando sanções administrativas pertinentes", mediante um sistema coordenado por órgão estadual da administração direta assim indicado no respectivo parágrafo único.*

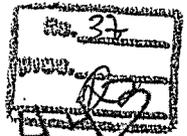
3. No particular, respeitada a posição do eminente relator sorteado, escorada em v. acórdão proferido no julgamento do RE 412.256, Rel. Min RICARDO LEWANDOWSKI, e até mesmo noutros pronunciamentos do Colendo STF, no sentido da impossibilidade de controle concentrado de inconstitucionalidade, pelo Tribunal Estadual, de leis municipais em face da Constituição Federal, tem-se que, aqui, a hipótese é diversa, porque abrangida pelo art. 144, da CE.

Cabível lembrar, a propósito, a irreparável orientação sufragada pelo Min. GILMAR MENDES, em decisão proferida na Reclamação nº 4.432/TO, DJU 10.10.2006, sustentando tal possibilidade, nos casos de normas remissivas:

*"Logo, a decisão de Tribunal de Justiça estadual que, em controle abstrato, declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face de norma da Constituição do Estado que constitui mera repetição de dispositivo da Constituição Federal, não afronta o que decidido na ADI nº 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003), na*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



10

*medida em que o parâmetro de controle, nesse caso, é a própria norma constitucional estadual.*

*Feitas essas digressões, é preciso deixar claro que, no caso em análise, como se pode aferir nas informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a ADI nº 1.523 tem como parâmetro de controle o art. 69, caput, da Constituição estadual, que assim dispõe:*

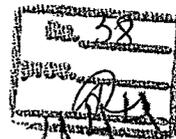
**'Art. 69. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, aplicam-se ao Estado e aos Municípios as vedações ao poder de tributar, previstas no art. 150 da Constituição Federal.'**

*O Plenário do Tribunal de Justiça de Tocantins, apreciando o pedido de medida cautelar, entendeu plausíveis as alegações do requerente de que o Decreto nº 353/2005, que trata da taxa de coleta de lixo no Município de Palmas, violaria o referido art. 69, caput, da Constituição do Estado, especificamente, o princípio da legalidade como limite ao poder de tributar.*

*Como se vê, o art. 69, caput, da Constituição do Estado do Tocantins, representa o que a doutrina denomina de norma constitucional estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites ao poder de tributar, remete para as disposições constantes do art. 150 da Constituição Federal.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



11

*Sobre a problemática da aptidão das normas remissivas para compor o parâmetro de controle em abstrato de constitucionalidade no âmbito do Estado-membro, cito novamente as lições de Leo Leony (Controle de constitucionalidade estadual. São Paulo: Saraiva, 2006, no prelo):*

*'A elevação da Constituição do Estado-membro a parâmetro único e exclusivo do controle abstrato de normas estaduais torna oportuna a discussão acerca das normas constitucionais estaduais que podem ser consideradas idôneas para efeito de se realizar esse controle. O que se quer saber é se tal controle pode ser realizado em face de todas as normas da Constituição Estadual ou se, ao contrário, haveria algum tipo de norma que, em razão da sua natureza, não pudesse servir de parâmetro normativo idôneo.*

*Nesse sentido, assume especial relevo a discussão acerca das chamadas normas jurídicas remissivas presentes nas diversas Constituições Estaduais.*

*Em sua grande maioria, as normas jurídicas trazem elas próprias a regulamentação imediata da matéria a que concernem, merecendo, por isso, a denominação de normas de regulamentação direta ou, em fórmula mais sintética, normas materiais. Por outro lado, em contraposição a estas normas, há outras em que a técnica*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



12

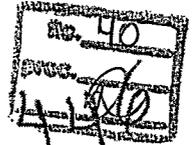
*utilizada para a atribuição de efeitos jurídicos a determinado fato contido na hipótese normativa é indireta, 'consistindo numa remissão para outras normas materiais que ao caso se consideram, por esta via, aplicáveis'. Tais normas podem designar-se normas de regulamentação indireta ou normas per relationem, sendo mais apropriado, entretanto, denominá-las normas remissivas.*

*Essa classificação das normas jurídicas em geral aplica-se também às normas constitucionais em particular, sendo possível, portanto, proceder à distinção entre normas constitucionais materiais e normas constitucionais remissivas, 'consoante encerram em si a regulamentação ou a devolvem para a regulamentação constante de outras normas'. Como não poderia deixar de ser, fenômeno semelhante ocorre com as normas contidas nas diversas Constituições Estaduais.*

*É comum o poder constituinte decorrente fazer constar das Constituições Estaduais um significativo número de proposições jurídicas remissivas à Constituição Federal. O uso de tais fórmulas acaba por revelar muitas vezes a intenção daquele constituinte de transpor para o plano constitucional estadual a mesma disciplina normativa existente para uma determinada matéria no plano constitucional federal.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



13

*Diante dessa constatação, coloca-se o problema de saber se tais proposições jurídicas remissivas constantes das Constituições Estaduais configuram parâmetro normativo idôneo para o efeito de se proceder, em face delas, ao controle da legitimidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais perante os Tribunais de Justiça dos Estados. Uma das dificuldades encontradas radica no fato de que, para se revelar o conteúdo normativo da norma estadual de remissão, em face da qual se impugna a lei ou ato normativo local, seria necessário valer-se antes do(s) dispositivo(s) da Constituição Federal mencionado(s) ou remetido(s). Nesses termos, a norma constitucional estadual não possuiria conteúdo próprio, por não revelar sentido normativo autônomo.*

*(...) Nesta hipótese, a questão que se coloca pode ser assim formulada: seria possível impugnar por meio de ação direta, perante Tribunal de Justiça, lei ou ato normativo local por violação ao princípio da isonomia previsto na Constituição Federal e ao qual, segundo aquela proposição remissiva genérica, a Constituição do Estado-membro faz referência?*

*O Supremo Tribunal Federal enfrentou essa questão no julgamento do RE nº 213.120/BA, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 2.6.2000, diante de norma remissiva constante da Constituição do Estado da Bahia (art. 149), que possui o seguinte teor: 'O sistema tributário estadual*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



14

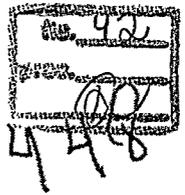
*obedecerá ao disposto na Constituição Federal, em leis complementares federais, em resoluções do Senado Federal, nesta Constituição e em leis ordinárias'. Na ocasião, o Tribunal entendeu que tal norma não poderia figurar como parâmetro de controle de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. O julgado está assim ementado:*

**'EMENTA: CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PRESSUPOSTOS. HIPÓTESE DE NORMAS QUE FAZEM MERA REMISSÃO FORMAL AOS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE.**

*1. A simples referência aos princípios estabelecidos na Constituição Federal não autoriza o exercício do controle abstrato da constitucionalidade de lei municipal por este Tribunal. 2. O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte só é permitido se a causa de pedir consubstanciar norma da Constituição Estadual que reproduza princípios ou dispositivos da Carta da República. 3. A hipótese não se identifica com a jurisprudência desta Corte que admite o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo municipal quando a Constituição Estadual reproduz literalmente os preceitos da Carta Federal. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar o autor carecedor do direito de ação.'*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



15

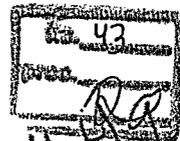
Porém, esse posicionamento foi superado no julgamento da RCL n° 733/BA, na qual o Tribunal, por unanimidade de votos, seguiu o voto do Ministro Ilmar Galvão, relator, no sentido de que as normas pertencentes à Constituição estadual, que remetem à disciplina de determinada matéria na Constituição Federal, podem servir de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual. No caso, tratava-se do art. 5º, caput, da Constituição do Estado do Piauí, que possui o seguinte teor: 'O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país'.

Sobre o acerto desse novo posicionamento do Tribunal, Leo Leony tece os seguintes comentários, em análise crítica da decisão proferida anteriormente no RE n° 213.120:

'Em face de tal decisão (proferida no RE n° 213.120), convém perguntar se o uso de normas remissivas pelo constituinte estadual, para disciplinar determinada matéria que em outras normas elaboradas pelo constituinte federal já teve sua disciplina amplamente formulada, inviabiliza a defesa processual daquelas, em controle abstrato, perante o Tribunal de Justiça. Para resolver essa questão, é preciso desenvolver um pouco mais a noção de



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



16

*norma jurídica remissiva, para, ao final, tecerem-se algumas conclusões a respeito. Para isso, far-se-á uso dos conhecimentos disponíveis em teoria geral do direito.*

*A remissão por meio de proposições jurídicas é um recurso técnico-legislativo de que o legislador se vale para evitar repetições incômodas. Proposições jurídicas dessa natureza 'remetem, tendo em vista um elemento da previsão normativa ou a consequência jurídica, para outra proposição jurídica'.*

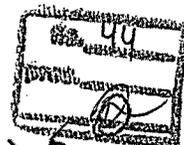
*Dai porque tais proposições serem consideradas como proposições jurídicas incôpletas.*

*Consideradas isoladamente, tais proposições carecem de maior significado, apenas o adquirindo em união com outras proposições jurídicas. Dai se afirmar que as proposições jurídicas incompletas são apenas partes de outras proposições normativas.*

*Para Larenz, 'todas as proposições deste gênero são frases gramaticalmente completas, mas são, enquanto proposições jurídicas, incompletas'. Não obstante, tais normas são válidas, são tidas como direito vigente, recebendo sua força constitutiva, fundamentadora de consequências jurídicas, quando em conexão com outras proposições jurídico-normativas.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



45

17

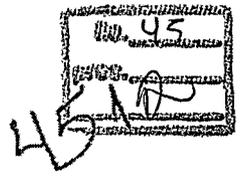
*Esse caráter incompleto das proposições jurídicas remissivas remete ainda a uma outra classificação doutrinária. Nesse sentido, outra dicotomia que merece atenção é a relativa às normas autônomas e às normas não autônomas ou dependentes, 'consoante valem por si, contêm todos os elementos de uma norma jurídica, ou somente valem integradas ou conjugadas com outras'. Desse modo, normas autônomas 'são as que têm por si um sentido [normativo] completo' e não autônomas ou dependentes as que 'exigem a combinação com outras'.*

*Uma proposição autônoma 'basta-se a si própria, tem nos seus termos todos os elementos necessários para a definição do seu alcance normativo'. Por outro lado, uma proposição não autônoma 'não contém todos esses elementos', devendo ser conexas com outra proposição jurídica 'para que o comando que nela se contém fique completo'.*

*Imbricando uma e outra classificação, é possível afirmar que apenas as normas materiais seriam normas autônomas, porquanto as normas remissivas, por carecerem dos elementos de uma outra norma jurídica com a qual ganhariam sentido se e quando conjugadas, constituem-se, em última análise, em normas não autônomas ou dependentes.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



18

*A norma constitucional estadual de remissão, na condição de norma dependente, toma de empréstimo, portanto, um determinado elemento da norma constitucional federal remetida, não se fazendo completa senão em combinação com este componente normativo externo ao texto da Constituição Estadual.*

*Essa circunstância, todavia, não retira a força normativa das normas constitucionais estaduais de remissão, que, uma vez conjugadas com as normas às quais se referem, gozam de todos os atributos de uma norma jurídica. É o que se extrai da seguinte passagem de Karl Larenz:*

*'O serem proposições jurídicas, se bem que incompletas, significa que comungam do sentido de validade da lei, que não são proposições enunciativas, mas partes de ordenações de vigência. Todavia, a sua força constitutiva, fundamentadora de conseqüências jurídicas, recebem-na só em conexão com outras proposições jurídicas'.*

*Com isso, se uma norma estadual ou municipal viola ou não uma proposição constitucional estadual remissiva, é circunstância que apenas se saberá após a combinação entre norma remissiva e norma remetida, que é o que vai determinar o alcance normativo do parâmetro de controle a ser adotado. Entretanto, uma vez*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

46  
4/5/55

19

*determinado esse alcance, a anulação da norma estadual ou municipal por violação a tal parâmetro nada mais é do que uma consequência da supremacia da Constituição Estadual no âmbito do Estado-membro. Em outras palavras, as consequências jurídicas decorrentes de eventual violação à proposição remissiva constante da Constituição Estadual derivam da própria posição hierárquico-normativa superior desta no âmbito do ordenamento jurídico do Estado-membro, e não da norma da Constituição Federal a que se faz referência.*

*Assim, se as proposições remissivas constantes das diversas Constituições Estaduais, apesar de seu caráter dependente e incompleto, mantêm sua condição de proposições jurídicas, não haveria razão para se lhes negar a condição de parâmetro normativo idôneo para se proceder, em face delas, ao controle abstrato de normas perante os Tribunais de Justiça.*

*Essa parece ser a tese subjacente ao entendimento adotado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, no julgamento da RCL 733, por unanimidade de votos, seguiu a orientação do Min. Ilmar Galvão, no sentido de que as normas constitucionais estaduais remissivas à disciplina de determinada matéria prevista na Constituição Federal constituem parâmetro idôneo de controle no âmbito local.(...)'*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



20

*Portanto, tal qual o entendimento adotado na RCL n° 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Dessa forma, também aqui não é possível vislumbrar qualquer afronta à ADI n° 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003).*

*Com essas considerações, nego seguimento à presente reclamação, por ser manifestamente improcedente, ficando prejudicado o pedido de medida liminar (art. 21, § 1º, do RISTF)".*

De idêntico teor o mais recente pronunciamento do Min. CELSO DE MELLO, na Reclamação n° 10500 MC/SP, de 26.10.2010:

**"EMENTA: RECLAMAÇÃO. A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas**



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



20

*Portanto, tal qual o entendimento adotado na RCL nº 383 para as hipóteses de normas constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos da Constituição Federal, também as normas constitucionais estaduais de caráter remissivo podem compor o parâmetro de controle das ações diretas de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Dessa forma, também aqui não é possível vislumbrar qualquer afronta à ADI nº 508/MG, Rel. Min. Sydney Sanches (DJ 23.5.2003).*

*Com essas considerações, nego seguimento à presente reclamação, por ser manifestamente improcedente, ficando prejudicado o pedido de medida liminar (art. 21, § 1º, do RISTF)".*

De idêntico teor o mais recente pronunciamento do Min. CELSO DE MELLO, na Reclamação nº 10500 MC/SP, de 26.10.2010:

**"EMENTA: RECLAMAÇÃO. A QUESTÃO DA PARAMETRICIDADE DAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS, DE CARÁTER REMISSIVO, PARA FINS DE CONTROLE CONCENTRADO, NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DE LEIS E ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E/OU MUNICIPAIS CONTESTADOS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. - Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas**



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

48  
457

21

*constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro.*

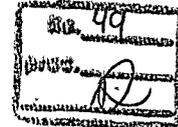
*Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus' constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. Doutrina. Precedentes".*

O conteúdo do diploma municipal questionado, determinando aos estabelecimentos comerciais do Município de Jundiaí que utilizem embalagens plásticas oxibiodegradáveis e ou biodegradáveis para o acondicionamento de produtos comercializados, com prazo de adaptação ao novo regramento e fixação de multa pelo descumprimento, não está à margem do controle concentrado de constitucionalidade deste Tribunal em face da Constituição Federal, desde que o art. 144, norma constitucional estadual de caráter remissivo, assim o autoriza, pois "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".

Não há dúvida acerca da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por eventual violação do princípio da



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



455

22

repartição de competências estabelecido na Constituição Federal, ceme do pacto federativo.

Quanto a isso, bastante elucidativo o voto vencedor do eminente Des. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, no julgamento da ADIN nº 130.227.0/0-00:

*"... Ora, um dos princípios da Constituição Federal - e de capital importância - é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado 'Dos Princípios Fundamentais', logo no artigo 1º: 'A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...'*

*Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência legislativa entre os entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal.*

*Assim, quando o referido artigo 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



23

*União, não estão obedecendo ao princípio federativo e, pois, afrontando estão o artigo 144 da Constituição do Estado".*

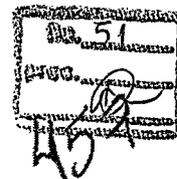
É de se afirmar, portanto, que toda lei municipal que regule matéria de competência legislativa privativa da União ou dos Estados, desrespeita a repartição constitucional de competências, que é o traço mais evidente do princípio federativo.

Quanto aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas básicas do Estado, aponta JOSÉ AFONSO DA SILVA que "A expressão '*República Federativa do Brasil*' é, em si, uma declaração normativa, que sintetiza as formas de Estado e de governo, sem relação predicativa ou de imputabilidade explícita, mas vale tanto quanto afirmar que o '*Brasil é uma República Federativa*'. É uma norma implícita, e norma-síntese e matriz de ampla normatividade constitucional. A afirmativa de que a '*República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito*' não é uma mera promessa de organizar esse tipo de Estado, mas a proclamação de que a Constituição está fundando um novo tipo de Estado, e, para que não se atenha a isso apenas em sentido formal, indicam-se-lhe objetivos concretos que tal tipo de Estado já contém".

Mais adiante, esclarece que "A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios. (...) A Constituição de 1988



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



24

*estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica" (Curso de Direito Constitucional Positivo, 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p. 96 e 477).*

*Assim, embora se referindo a organização do serviço público, o Colendo STF deixa clara a inadmissibilidade de subversão dos princípios constitucionais essenciais ao Estado por lei municipal, ao afirmar que: "A competência do Município para organizar seu quadro de pessoal é consectária da autonomia administrativa de que dispõe. Atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, bem como os preceitos das leis de caráter complementar, pode o Município elaborar o estatuto dos seus servidores, segundo as conveniências e peculiaridades locais. Nesse campo é inadmissível a extensão das normas estatutárias federais ou estaduais aos servidores municipais, no que tange ao regime de trabalho e de remuneração, e somente será possível a aplicação do estatuto da União ou do Estado-membro se a lei municipal assim o determinar expressamente. Todavia, embora em razão da autonomia constitucional as entidades estatais sejam competentes para organizar e manter seu funcionalismo, criando cargos e funções, instituindo carreiras e classes, fazendo provimento e lotações, estabelecendo vencimentos e vantagens, delimitando os deveres e direitos dos servidores e fixando regras disciplinares, as disposições estatutárias dos entes federados não podem contrariar a Constituição da República, porque normas gerais de observância obrigatória pela federação" (RE 120133/MG, Rel. MAURICIO CORRÊA, j. 27.09.1996 - os grifos não são do original).*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

52  
18/09

25

4. De se lembrar que, em hipóteses quase similares à destes autos, como, por exemplo, a de ações diretas de inconstitucionalidade que contestam leis municipais que disciplinam a queima da palha de cana-de-açúcar, inúmeras vezes apreciadas por este Órgão Especial, a envolver a competência legislativa para questões ambientais e do peculiar interesse do município, nunca se objetou, para fins de exame da atribuição do Tribunal Estadual, sobre a aplicação remissiva do art. 144, da CE.

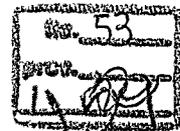
Na ADIN nº 163.414-0/0, relatada pelo eminente Des. OSCARLINO MOELLER e julgada em 4.2.2009, constou a seguinte ementa:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

*– Lei n. 4.504, de 27 de junho de 2007, do Município de Americana – Inconstitucionalidade à luz dos artigos 144, 192, 193, I e XXI, da Constituição do Estado de São Paulo – A competência do Município é concorrente, mas suplementar, apenas em hipóteses de exclusivo e particular interesse municipal, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal – A queima da palha da cana-de-açúcar já é tratada em lei e decreto do Estado de S. Paulo, leis números 10.547, de 02.05.2000 e 11.241, de 19.09.2002, regulamentadas pelo decreto n. 47.700, de 11.03.2003 – A lei em foco ofende o princípio da repartição de competências, sendo inconstitucional – Incabível a consideração de fatos sujeitos a provas, aqui inexistentes, de caráter genérico e pertinentes ao direito ambiental em geral, elementos que apenas se viabilizam de citação em ação civil ou processo amplo de conhecimento – Procedência da ação".*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



26

No corpo do v. acórdão, com expressa menção à já citada norma remissiva da Carta Estadual, ficou acentuado:

*"O princípio da separação de Poderes e repartição das competências é fundamento do regime federativo, cujo respeito se torna consubstanciado e concretizado na norma do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, estando os Municípios subrogados a seus ditames, tal como o preconiza o art. 24 da Constituição Federal, para a hipótese vertente".*

Mais recentemente, a mesma orientação veio assim sufragada.

Na ADIN nº 990.10.073577-2, relatada pelo eminente Des. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME e julgada em 22.9.2010, firmou-se a ementa seguinte:

*"Ação direta de Inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal – Inadmissibilidade – Hipótese, todavia, em que o autor assevera ter havido confronto da lei municipal com a Constituição Estadual – Viabilidade do julgamento – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente".*

E no aresto ficou muito bem assinalado:

*"Embora o autor não alegue expressa ofensa à Constituição do Estado de São Paulo, de sorte a legitimar esta Corte de Justiça a decidir sobre a questão, implicitamente – e no caso é válida essa implicitude – assevera ter havido confronto do art. 11 da lei com o art. 144 da*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



27

*Constituição do Estado, que declara que '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.'. Isto é, o impugnado dispositivo da Lei nº 2.973/2010 se recobriria de inconstitucionalidade por tratar de matéria não afeita à competência legislativa municipal, desatendendo, destarte, o princípio federativo atinente à distribuição de competência legislativa entre os entes federados.*

*Com efeito, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF). E, no caso, cuidar de assegurar aos portadores de necessidades especiais percentual de empregabilidade em determinada empresa não é assunto de preponderante interesse local que induza competência legislativa municipal. Tanto assim que existe lei federal (nacional) tratando da matéria (Lei nº 8.213/91), que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e consolida as normas de proteção (regulamentado pelo Decreto nº 3.298/1999), cuidando, inclusive, de fixar percentuais dos cargos a que a empresa está obrigada a preencher com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas.*

*Não pode, outrossim, o Município de Carapicuíba ancorar-se no inciso II do art. 30 da Constituição Federal, pois o artigo 11 da lei sob apreciação não está suplementando a lei federal no que couber, senão que regulando a questão de modo diverso do que nesta está regrado, não se atendo, pois, aos limites de sua competência legislativa.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

55  
46

28

*Por oportuno, guardadas as devidas proporções, transcrevo votos vista proferidos em casos análogos, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 124.976.0/8 e 125.060-0/5, nas quais tive a oportunidade de exarar meu entendimento acerca desse polêmico tema, que se desdobra no cotejo analítico entre o ato normativo municipal ou estadual e o diploma federal...".*

Assim também na ADIN Nº 990.10.084633-7, de relatoria do eminente Des. RIBEIRO DOS SANTOS e julgada em 13.10.2010, com a seguinte ementa:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
tendo por objeto a Lei nº 7.012, de 11 de novembro de 2008, do Município de Marília, que 'dispõe sobre a aplicação de penalidades administrativas de trânsito no Município de Marília. Invasão da competência da União para legislar sobre trânsito (art. 22, inc. XI, da CF/88). Diploma que além de não observar dispositivos da Constituição Federal, desrespeita o princípio da repartição constitucional de competências, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual...".

No corpo do acórdão veio solidamente acentuado:

*"A rigor o diploma examinado não seria passível de controle de constitucionalidade perante este Egrégio Tribunal de Justiça.*

*Entretanto, como bem sustentado pelo ilustre Procurador de Justiça, Dr. Fernando Grella Vieira, em caso análogo (Protocolado nº 39.098/2008), 'quando o legislativo municipal edita ato normativo que tangencia a competência do legislador federal, não se tem*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



29

*pura e simplesmente por violada uma norma contida na Constituição Federal, mas sim, de modo patente e direto, um princípio constitucional latente na Lei Maior, qual seja, o princípio da repartição constitucional de competências'.*

*'Este decorre do pacto federativo assentado na Constituição de 1988, extraível dos arts. 1º e 18 da Lei Maior, bem como de outros dispositivos constitucionais que indicam as matérias atribuídas às competências administrativas e legislativas de cada ente da Federação'.*

*'É assente na doutrina que a competência legislativa, em nosso sistema constitucional, é definida pelo critério da predominância do interesse'.*

*'É a clássica lição de José Afonso da Silva, para quem 'o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)' (SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, 28ª ed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.478)'.*

*'Note-se, a propósito, que não se trata de invocar norma da Constituição Federal como parâmetro para o controle da constitucionalidade de lei municipal pelo E. Tribunal de Justiça. Isso, de fato, não seria possível, pois significaria usurpação da competência do E. STF'.*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

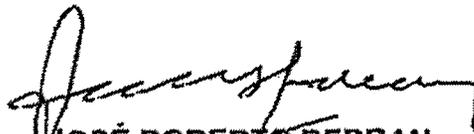


30

*'Entretanto, a repartição constitucional de competências é princípio estabelecido pela CF/88 (art. 1º e 18), pois reflete um dos aspectos mais relevantes do pacto federativo, ao definir os limites da autonomia dos entes que integram a Federação brasileira. Isso decorre claramente da interpretação sistemática da Constituição Federal'.*

*'Daí que, violando-se um princípio constitucional (pacto federativo – repartição constitucional de competências), o que se tem é a ofensa ao art.144 da Constituição Paulista'. (grifei)''.*

5. Do exposto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.210, de 17 de dezembro de 2008, do Município de Jundiáí.

  
**JOSÉ ROBERTO BEDRAN**

Relator designado

17



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº



\*03670947\*

34

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0031789-37.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

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(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), SOUSA LIMA, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, LUIZ PANTALEÃO, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, GONZAGA FRANCESCHINI, OLIVEIRA SANTOS, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RUY COPPOLA, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI e ELLIOT AKEL.

São Paulo, 24 de agosto de 2011.

GUILHERME G. STRENGER  
RELATOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0031789-37.2010 VOTO Nº 15754**  
Comarca: São Paulo  
Órgão Julgador: Órgão Especial  
Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí  
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

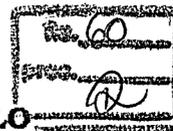
Ação direta de inconstitucionalidade -  
Lei Municipal nº 7.047/08  
(que "Prevê desconto na tarifa de água e esgoto para imóvel atingido por enchente" - fls. 19) - Reconhecimento da ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (posto derivar, o ato normativo objurgado, de projeto de lei de iniciativa parlamentar - em afronta ao disposto nos artigos 5º, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual) e material (uma vez que a espécie legislativa impugnada prevê a criação de despesa pública sem a indicação específica da fonte de custeio correspondente - o que vulnera o comando contido no artigo 25, *caput*, da Carta Paulista) - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Ação procedente.

VISTOS.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0031789-37.2010/Voto nº 15754 1/16



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí contra ato do Presidente da Câmara de Vereadores daquela urbe, tendo por objeto a Lei Municipal nº 7.047/08 (que "Prevê desconto na tarifa de água e esgoto para imóvel atingido por enchente" – fls. 19).

Aduz-se, em síntese, que o diploma legal atacado padece de vício de inconstitucionalidade formal – por afronta ao disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, 37 e 47, inciso II, da Constituição Bandeirante – e material – por não se amoldar ao conteúdo dos artigos 25, 111 e 144, todos da Carta Estadual.

Pleiteia-se, por conseguinte, o deferimento de liminar e, ao final, a procedência da ação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 7.047/08 do Município de Jundiaí.

Deferida a liminar (fls. 29/30), foram requisitadas e prestadas informações (fls. 44/46).

Citado, o Procurador-Geral do Estado asseverou não possuir interesse na defesa do texto impugnado (fls. 40/42).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Em seu parecer, a douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 72/77).

**É o relatório.**

Na presente ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí, aduz-se que a Lei Municipal nº 7.047/08 (que "Prevê desconto na tarifa de água e esgoto para imóvel atingido por enchente" - fls. 19) padece de vício de inconstitucionalidade formal - por afronta ao disposto nos artigos 5º, 24, § 2º, 37 e 47, inciso II, todos da Constituição Bandeirante - e material - por não se amoldar ao conteúdo dos artigos 25, 111 e 144, todos da Carta Estadual.

Estabelece o diploma legal atacado:

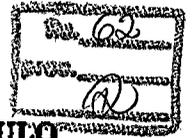
*"Art. 1º. Todo imóvel, residencial ou comercial, que for comprovadamente atingido por enchente e, conseqüentemente, tiver significativo acréscimo em sua tarifa de água e esgoto, terá direito a redução na conta do mês correspondente.*

*Parágrafo único. O valor da conta referida no 'caput' deste artigo será a média de consumo do imóvel, referente ao trimestre anterior.*

*Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



**Em primeiro lugar**, aprecio a alegação de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 7.047/08, por vício de iniciativa, em razão de sua não conformidade com os artigos 5º, 24, § 2º, 37 e 47, inciso II, todos da Constituição Paulista.

Desde logo, impende destacar que o vício de inconstitucionalidade formal (*também chamado de inconstitucionalidade nomodinâmica*) se configura sempre que uma lei ou um ato normativo achar-se em desconformidade com o texto constitucional, no tocante às regras que disciplinam o devido processo legislativo – tanto em relação à competência para a deflagração da atividade legiferante (*inconstitucionalidade formal subjetiva ou orgânica*), quanto no que concerne ao procedimento fixado para a elaboração, alteração ou substituição das espécies legais (*inconstitucionalidade formal objetiva ou propriamente dita*).

A respeito do tema, o Professor ALEXANDRE DE MORAES esclarece que “o processo legislativo é verdadeiro corolário do princípio da legalidade (...) que deve ser entendido como ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada de acordo com as regras de processo legislativo constitucional (arts. 59 a 69, da Constituição Federal). Assim sendo, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário,



*tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado*  
(Direito Constitucional. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 712).

Voltando os olhos ao que interessa no presente momento – isto é, a questão da ocorrência (ou não) de vício formal na progênie do diploma legal ora impugnado –, impõe-se salientar que, conforme entendimento consolidado neste Colendo Órgão Especial, a instauração de processo legislativo respeitante à organização e/ou ao funcionamento da Administração Municipal compete, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo local, por redundar na criação de obrigações e dispêndios financeiros para o ente público. Por isso, eventual ingerência do Órgão Legislativo Municipal no tratamento destas questões, ainda que sob a forma de lei meramente autorizativa, implicará em afronta ao princípio da separação dos poderes, acarretando, assim, a inconstitucionalidade formal subjetiva do produto de tal atividade legiferante (por transgressão ao mandamento contido nos artigos 5º, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Carta Paulista) – cabendo acrescentar que, em tal hipótese, nem mesmo a outorga, pelo Prefeito, de sanção à proposição parlamentar será capaz de sanar aludido vício de iniciativa.

Isto posto, observa-se que, *in casu*, os comandos constitucionais acima mencionados restaram desatendidos, na medida em que o ato normativo impugnado – o qual “Prevê desconto na tarifa de água e esgoto para imóvel atingido por enchente” – fls. 19) – originou-se a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, aprovado pela Câmara Municipal de



Jundiaí e promulgado, após rejeição do veto do Chefe do Poder Executivo local, pelo Presidente daquela Edilidade.

Desta forma, queda-se incontroversa a configuração, na espécie, do vício de inconstitucionalidade formal, em seu perfil subjetivo, por afronta à regra disposta nos artigos 5º, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual.

Em casos análogos, assim já decidiu este Egrégio Colegiado:

*"(...) No caso, a Lei Municipal nº 2.760, de 16 de julho de 2010, de iniciativa de vereador e que, não obstante vetada pelo Prefeito, foi promulgada pela Câmara Municipal, institui política pública consistente na concessão de 'bolsa' para subvenção das mensalidades de cursos superiores freqüentados pelos beneficiários; bem como cria a Secretaria Municipal de Esportes e as Comissões Especiais do Programa, relegando as despesas decorrentes às custas de 'dotação própria'. A toda evidência, referida lei cria e impõe obrigações e despesas para a Administração, usurpando, portanto, a competência material do Chefe do Executivo para propor lei da espécie, na medida em que foi editada por iniciativa da edilidade. Ademais, não se desincumbe de indicar a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*dotação orçamentária destinada para o custeio do Programa* (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 0406498-04.2010.8.26.0000 - Rel. Des. JOSÉ SANTANA - j. 09.02.2011 - V.U.)

*“Ressalte-se que a lei, a pretexto de autorizar o Poder Executivo, na verdade cria obrigações à Administração Pública, revelando a incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo. Contudo, o Executivo não carece de autorização para administrar, posto que tais competências lhe são atribuídas diretamente pelo constituinte. Sobre esse assunto, este e. Tribunal de Justiça já firmou a exegese de que **‘o poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência. As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes’**. Ainda sobre este tema, Sérgio*



*Resende de Barros comenta as leis denominadas autorizativas, afirmando que 'a lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 0280333-09.2010.8.26.0000 - Rel. Des. ARTUR MARQUES - j. 16.03.2011 - V.U.)*

*"Em tais termos, referido lei propõe e 'autoriza' a Administração Municipal adotar medidas com vistas ao combate do referido comportamento anti-social nas escolas públicas municipais, criando, na verdade obrigações e deveres para ela. Ocorre que, se as medidas mencionadas na lei podiam ser adotadas pela Administração, independentemente da existência de 'lei autorizativa' para isso, é curial que a lei padece de vício de iniciativa e, por isso, é inconstitucional. Nesse sentido, a jurisprudência colacionada: 'a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto,*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



inconstitucional'. - fls. 103. A lei atenta, pois, contra a norma do art. 47, II, da Constituição do Estado, segundo a qual cabe ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração, como também viola o princípio da separação dos poderes, inscrito no art. 5º da mesma Carta Paulista" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.260226-5 - Rel. Des. JOSÉ SANTANA - j. 17.11.2010 - V.U.)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei autorizativa para o Poder Executivo desenvolver campanha, sem adequada previsão dos recursos disponíveis para atender as despesas que ela provoca. Lei autorizativa que se submete ao controle de sua constitucionalidade, posto que impõe determinado comportamento à administração. Vício de iniciativa existente por envolver matéria de administração. Ação procedente" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231228-7 - Rel. Des. BORIS KAUFFMANN - j. 13.10.2010 - V.U.)



**Em segundo lugar**, analiso a tese de inconstitucionalidade material da Lei Municipal nº 7.047/08, por desconformidade com os ditames dos artigos 25, 111 e 144, todos da Carta Bandeirante.

*Ab initio*, impõe-se destacar que o vício de inconstitucionalidade material (*também denominado inconstitucionalidade nomoestática*) perfaz-se quando o conteúdo de uma lei ou ato normativo não guarda a necessária congruência com algum preceito e/ou princípio contido no texto da Constituição (Estadual ou Federal). Trata-se, em outras palavras, da existência de uma relação de não conformidade entre o objeto do diploma legislativo e a ordem constitucional vigente, podendo manifestar-se, tal desarmonia, nas formas de violação textual, afronta implícita ou desvio de poder – consoante se extrai da lição de NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY (*Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 479).

Ao discorrer sobre a temática acima apresentada, o Professor LUÍS ROBERTO BARROSO pontifica que a *“inconstitucionalidade material expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional – e. g., a fixação da remuneração de uma categoria de servidores públicos acima do limite constitucional (art. 37, XI) – ou com um princípio constitucional, como no caso de lei que restrinja ilegítimamente a participação de candidatos em concurso público, em razão do sexo ou idade (arts. 5º, caput, e 3º, IV), em desarmonia com o mandamento da isonomia. O controle material*



de constitucionalidade pode ter como parâmetro todas as categorias de normas constitucionais: de organização, definidoras de direitos e programáticas" (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 29).

Assentada tal premissa, cumpre salientar, primeiramente, que, procedendo-se à leitura atenta das razões alinhadas na petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade, vê-se que a parte autora não logrou demonstrar, ainda que minimamente, em que medida a Lei nº 7.047/08 do Município de Jundiaí afronta o postulado constitucional da legalidade (insculpido no artigo 111 da Constituição Paulista).

Dessarte, mostra-se inviável falar-se, *in casu*, na ocorrência de vício de inconstitucionalidade material, por ofensa aos preceitos dos artigos 111 e 144, ambos da Carta Estadual.

Entretanto, razão assiste ao autor quando acena com o descompasso da Lei Municipal nº 7.047/08 em relação ao artigo 25 da Constituição Bandeirante.

A respeito do tema ora trazido à baila, acompanho o entendimento dominante neste Colendo Órgão Especial, no sentido de que todo e qualquer ato normativo estatal cuja execução implique na criação ou aumento de despesa pública deve conter, em seu texto, a indicação expressa da respectiva contrapartida orçamentária - não bastando, para a satisfação de tal exigência constitucional, a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias.



Nesse sentido:

*"Inconstitucionalidade - Ação Direta - Lei Municipal - Determinação para que concessionária de serviços de coleta de lixo aumento o número de carros e pessoas encarregadas do serviço - Matéria de caráter administrativo - Vício de iniciativa - Criação de despesas sem indicação dos recursos pertinentes - Violação aos princípios de harmonia e separação dos poderes e à regra do art. 25 da Constituição Estadual - Ação procedente"* (TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.224384-0 - Rel. Des. MAURÍCIO VIDIGAL - j. 22.09.2010)

*"(...) Ademais, a genérica menção de que as despesas decorrentes correriam 'por conta de dotações orçamentárias próprias' não pode ser tolerada. O artigo 25 da Carta Bandeirante dispõe claramente que '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'. E aludida indicação, indispensável na*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

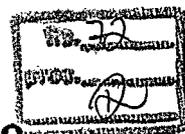


*espécie, não acompanhou o projeto aprovado e promulgado na Câmara de Itatiba* (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.223296-1 - Rel. Des. CORRÊA VIANNA - j. 26.05.2010)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** tendo por objeto *Lei Municipal nº 4.245, de 10 de março de 2010 que ‘Cria o Recanto ‘Lar da Melhor Idade’ no Município de Itatiba. Norma de autoria de vereador. Invasão de esfera de atuação de Prefeito, a quem compete gerir a administração pública da cidade e criação de órgãos públicos. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Lei que cria despesas sem, contudo, indicar a fonte de custeio ou receita - Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 25, 47, inc. II e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado* (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.163283-7 - Rel. Des. RIBEIRO DOS SANTOS - j. 13.10.2010)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

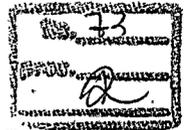


*"(...) Demais disso e como corretamente pontuado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, a reassunção do equipamento social (CEI) pelo Município (art. 2º, alínea 'c', fls. 13) enseja despesas não previstas no orçamento, donde se conclui, inequivocamente, que o referido programa somente poderia ser concebido pelo Executivo. Vale lembrar que, pela norma do artigo 25 da Carta Bandeirante, qualquer projeto de lei que implique criação ou aumento de despesa pública deve prever as respectivas fontes de custeio, atendendo aos ditames da chamada responsabilidade fiscal" (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.038324-8 - Rel. Des. A. C. MATHIAS COLTRO - j. 22.09.2010)*

*"(...) Mas não é só. Estabelece o art. 25 da Constituição Bandeirante que 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'. Não basta, para superar essa vedação, a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



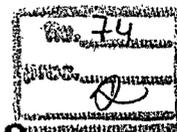
*alusão às dotações orçamentárias próprias, como fez o diploma; necessária a indicação em qual rubrica do orçamento encontram-se os recursos destinados a atender despesas com a confecção das placas de orientação” (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.231228-7 - Rel. Des. BORIS KAUFFMANN - j. 13.10.2010)*

*“(...) Também se dá ofensa ao art. 25 da Constituição do Estado na medida em que a implementação da lei implica criação ou aumento de despesa pública sem a provisão de recursos orçamentários para suportá-la. Evidentemente que a imposição da fiscalização e aplicação de penalidades determina despesa a cargo do Executivo” (TJSP - Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.220689-8 - Rel. Des. JOSÉ REYNALDO - j. 28.04.2010)*

Sendo assim, e tendo em vista que a lei guerreada nada dispõe acerca da base orçamentária específica para a sua execução, mostra-se forçoso reconhecer a configuração, na espécie, do vício de inconstitucionalidade material, por ofensa ao preceito do artigo 25, *caput*, da Carta Estadual.

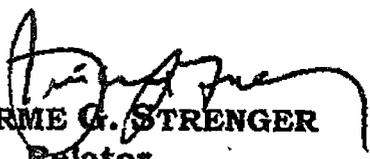


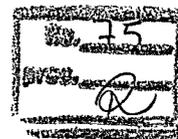
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Em conclusão, afigurando-se manifesta, na hipótese presente, a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 7.047/08 do Município de Jundiaí – devido à incongruência havida entre este diploma legal e o disposto nos artigos 5º, 25, *caput*, 47, *caput*, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Paulista –, impõe-se decretar a procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, a fim de que seja expungido do mundo jurídico o ato normativo impugnado.

Ante o exposto, **julga-se procedente** a presente ação, a fim de **declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.047/08 do Município de Jundiaí, com efeito *erga omnes* e eficácia *ex tunc*.**

  
**GUILHERME G. STRENGER**  
Relator



## **Código de Proteção aos Animais em SP : Lei 11.977**

### **Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005**

(Projeto de lei nº 707/2003, do deputado Ricardo Trípoli - PSDB)

Institui o Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do artigo 28, § 8º, da Constituição do Estado, a seguinte lei:

### **Capítulo I Das Disposições Preliminares**

**Artigo 1º**- Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais, estabelecendo normas para a proteção, defesa e preservação dos animais no Estado.

Parágrafo único - Consideram-se animais:

1. silvestres, aqueles encontrados livres na natureza, pertencentes às espécies nativas, migratórias, aquáticas ou terrestres, que tenham o ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras ou em cativeiro sob a competente autorização federal;
2. exóticos, aqueles não originários da fauna brasileira;
3. domésticos, aqueles de convívio do ser humano, dele dependentes, e que não repelem o jugo humano;
4. domesticados, aqueles de populações ou espécies advindas da seleção artificial imposta pelo homem, a qual alterou características presentes nas espécies silvestres originais;
5. em criadouros, aqueles nascidos, reproduzidos e mantidos em condições de manejo controladas pelo homem, e, ainda, os removidos do ambiente natural e que não possam ser reintroduzidos, por razões de sobrevivência, em seu habitat de origem;
6. finantrópicos, aqueles que aproveitam as condições oferecidas pelas atividades humanas para estabelecerem-se em habitats urbanos ou rurais.

**Artigo 2º**- É vedado:

I - ofender ou agredir fisicamente os animais, sujeitando-os a qualquer tipo de experiência, prática ou atividade capaz de causar-lhes sofrimento ou dano, bem como as que provoquem condições inaceitáveis de existência;

II - manter animais em local desprovido de asseio ou que lhes impeça a movimentação, o descanso ou os privem de ar e luminosidade;

III - obrigar os animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento, para deles obter esforços que não se alcançariam senão com castigo;

IV - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cujo abate seja necessário para consumo;

V - não propiciar morte rápida e indolor a todo animal cuja eutanásia seja

recomendada;

VI - vender ou expor à venda animais em áreas públicas sem a devida licença de autoridade competente;

VII - enclausurar animais conjuntamente com outros que os molestem;

VIII - exercitar cães conduzindo-os presos a veículo motorizado em movimento;

IX - qualquer forma de divulgação e propaganda que estimule ou sugira qualquer prática de maus-tratos ou crueldade contra os animais.

## **Capítulo II Dos Animais Silvestres**

**Artigo 3º**- Os animais silvestres deverão, prioritariamente, permanecer em seu habitat natural.

§ 1º - Para a efetivação deste direito, seu habitat deve ser, o quanto possível, preservado e protegido de qualquer violação, interferência ou impacto negativo que comprometa sua condição de sobrevivência.

§ 2º - As intervenções no meio que provoquem impacto negativo devem ser reparadas ou compensadas por meio de indenização revertida diretamente para o Programa de Proteção à Fauna Silvestre do Estado, previsto no artigo 6º desta lei.

**Artigo 4º**- As pessoas físicas ou jurídicas mantenedoras de animais silvestres exóticos, mantidos em cativeiro, residentes ou em trânsito, nos Municípios do Estado, que coloquem em risco a segurança da população, deverão obter a competente autorização junto ao Poder Público Municipal, sem prejuízo das demais exigências legais.

**Artigo 5º**- Fica proibida a introdução de animais pertencentes à fauna silvestre exótica dentro do território do Estado.

### **Seção I Programa de Proteção à Fauna Silvestre**

**Artigo 6º**- Fica instituído o Programa de Proteção à Fauna Silvestre do Estado.

§ 1º - Todos os Municípios do Estado, por meio de projetos específicos, deverão:

1. atender às exigências legais de proteção à fauna silvestre;
2. promover a integração dos serviços de normatização, fiscalização e de manejo da fauna silvestre do Estado;
3. promover o inventário da fauna local;
4. promover parcerias e convênios com universidades, ONGs e iniciativa privada;
5. elaborar planos de manejo de fauna, principalmente para as espécies ameaçadas de extinção;
6. colaborar no combate ao tráfico de animais silvestres;
7. colaborar na rede mundial de conservação.

§ 2º - Todos os Municípios do Estado poderão viabilizar a implantação de Centros de



Manejo de Animais Silvestres, para:

1. atender, prioritariamente, os animais silvestres vitimados da região;
2. prestar atendimento médico-veterinário e acompanhamento biológico aos animais silvestres;
3. dar apoio aos órgãos de fiscalização no combate ao comércio ilegal e demais infrações cometidas contra os animais silvestres;
4. promover estudos e pesquisas relativos à fauna silvestre e meio ambiente;
5. promover ações educativas e de conscientização ambiental.

**Artigo 7º** - A Administração Pública Estadual, através de órgão competente, publicará a cada 4 (quatro) anos a lista atualizada de Espécies da Fauna Silvestre Ameaçadas de Extinção e as Provavelmente Ameaçadas de Extinção no Estado, e subsidiará campanhas educativas visando sua divulgação e preservação.

## **Seção II**

### **Caça**

**Artigo 8º** - São vedadas, em todo território do Estado, as seguintes modalidades de caça:

I - profissional, aquela praticada com o intuito de auferir lucro com o produto de sua atividade;

II - amadorista ou esportiva, aquela praticada por prazer, sem finalidade lucrativa ou de caráter competitivo ou simplesmente recreativo.

Parágrafo único - O abate de manejo ou controle populacional, quando único e último recurso viável, só poderá ser autorizado por órgão governamental competente e realizado por meios próprios ou por quem o órgão eleger.

## **Seção III**

### **Pesca**

**Artigo 9º** - Para os efeitos deste Código define-se por pesca todo ato tendente a capturar ou extrair elementos animais ou vegetais que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida.

**Artigo 10** - É vedado pescar em épocas e locais do Estado interditados pelo órgão competente.

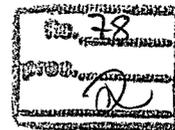
## **Capítulo III**

### **Dos Animais Domésticos**

#### **Seção I**

#### **Controle de Zoonoses e Controle Reprodutivo de Cães e Gatos**

**Artigo 11** - Os Municípios do Estado devem manter programas permanentes de controle de zoonoses, através de vacinação e controle de reprodução de cães e gatos, ambos acompanhados de ações educativas para propriedade ou guarda responsável.



**Artigo 12** - É vedada a prática de sacrifício de cães e gatos em todos os Municípios do Estado, por métodos cruéis, consubstanciados em utilização de câmaras de descompressão, câmaras de gás, eletrochoque e qualquer outro procedimento que provoque dor, estresse ou sofrimento.

Parágrafo único - Considera-se método aceitável de eutanásia a utilização ou emprego de substância apta a produzir a insensibilização e inconscientização antes da parada cardíaca e respiratória do animal.

## **Seção II** **Das Atividades de Tração e Carga**

**Artigo 13** - Só é permitida a tração animal de veículo ou instrumentos agrícolas e industriais, por bovinos e eqüídeos, que compreende os eqüinos, muares e asininos.

**Artigo 14** - A carga, por veículo, para um determinado número de animais, deverá ser fixada pelas municipalidades, obedecendo sempre ao estado das vias públicas e declives, peso e espécie de veículos, fazendo constar das respectivas licenças a tara e a carga útil.

**Artigo 15** - É vedado nas atividades de tração animal e carga:

I - utilizar, para atividade de tração, animal cego, ferido, enfermo, extenuado ou desferrado, bem como castigá-lo sob qualquer forma ou a qualquer pretexto;

II - fazer o animal trabalhar por mais de 6 (seis) horas ou fazê-lo trabalhar sem respeitar intervalos para descanso, alimentação e água;

III - fazer o animal descansar atrelado ao veículo, em aclave ou declive, ou sob o sol ou chuva;

IV - fazer o animal trabalhar fraco, ferido ou estando com mais da metade do período de gestação;

V - atrelar, no mesmo veículo, animais de diferentes espécies;

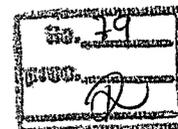
VI - atrelar animais a veículos sem os apetrechos indispensáveis ou com excesso daqueles dispensáveis, considerando-se apetrechos indispensáveis: o arreio completo do tipo peitoral, composto por dois tirantes de couro presos ao balancim ou do tipo qualheira, composto por dois pares de correntes presas ao balancim, mais selote com retranca fixa no animal, correias, tapa-olho, bridão ou freio, par de rédeas e cabresto para condução após desatrelamento do animal.

VII - prender animais atrás dos veículos ou atados a caudas de outros.

## **Seção III** **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 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.

#### **Seção IV Dos Animais Criados para Consumo**

**Artigo 17** - São animais criados para o consumo aqueles utilizados para o consumo humano e criados com essa finalidade em cativeiro devidamente regulamentado e abatidos em estabelecimentos sob supervisão médico-veterinária.

**Artigo 18** - É vedado:

I - privar os animais da liberdade de movimentos, impedindo-lhes aqueles próprios da espécie;

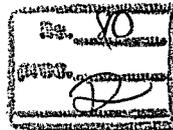
II - submeter os animais a processos medicamentosos que levem à engorda ou crescimento artificiais;

III - impor aos animais condições reprodutivas artificiais que desrespeitem seus respectivos ciclos biológicos naturais.

#### **Seção V Do Abate de Animais**

**Artigo 19** - É obrigatório em todos os matadouros, matadouros-frigoríficos e abatedouros, estabelecidos no Estado, o emprego de métodos científicos modernos de insensibilização aplicados antes da sangria por instrumentos de percussão mecânica, por processamento químico, choque elétrico (eletroanestose) ou, ainda, por outros métodos modernos que impeçam o abate cruel de qualquer tipo de animal destinado ao consumo.

Parágrafo único - É vedado o uso de marreta e da picada de bulbo (choupa), bem como ferir ou mutilar os animais antes da insensibilização.



## **Seção VI**

### **Das Atividades de Diversão, Cultura e Entretenimento**

**Artigo 20** - É vedado realizar ou promover lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes, touradas, simulacros de tourada e vaquejadas, em locais públicos e privados.

**Artigo 21** - É vedada a apresentação ou utilização de animais em espetáculos circenses.

**Artigo 22** - São vedadas provas de rodeio e espetáculos similares que envolvam o uso de instrumentos que visem induzir o animal à realização de atividade ou comportamento que não se produziria naturalmente sem o emprego de artifícios.

## **Capítulo IV**

### **Da Experimentação Animal**

**Artigo 23** - Considera-se experimentação animal a utilização de animais vivos em atividade de pesquisa científica, teste de produto e no ensino.

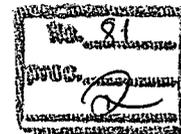
Parágrafo único - Para as finalidades desta lei, entende-se por:

1. ciência básica: domínio do saber científico, cujas prioridades residem na expansão das fronteiras do conhecimento, independentemente de suas aplicações;
2. ciência aplicada: domínio do saber científico, cujas prioridades residem no atendimento das necessidades impostas pelo desenvolvimento social, econômico e tecnológico;
3. experimentação animal: procedimentos efetuados em animais vivos, visando à elucidação de fenômenos fisiológicos ou patológicos, mediante técnicas específicas, invasivas ou não, e preestabelecidas;
4. eutanásia: a utilização ou emprego de substância apta a produzir à insensibilização e inconscientização antes da parada cardíaca e respiratória do animal;
5. centro de criação: local onde são mantidos os reprodutores das diversas espécies animais, dentro de padrões genéticos e sanitários preestabelecidos, para utilização em atividades de pesquisa;
6. biotério: local dotado de características próprias, onde são criados ou mantidos animais de qualquer espécie, destinados ao campo da ciência e tecnologia voltado à saúde humana e animal;
7. laboratório de experimentação animal: local provido de condições ambientais adequadas, bem como de equipamentos e materiais indispensáveis à realização de experimentos em animais, que não podem ser deslocados para um biotério.

## **Seção I**

### **Das Condições para Criação e Uso de Animais para Pesquisa Científica**

**Artigo 24** - Os estabelecimentos de pesquisa científica devem estar registrados nos órgãos competentes e supervisionados por profissionais de nível superior, nas áreas



afins, devidamente registrados em seus Conselhos de classe e nos órgãos competentes.

**Artigo 25** - É condição indispensável para o registro das instituições de atividades de pesquisa com animais, a constituição prévia de Comissão de Ética no Uso de Animais - CEUA, cujo funcionamento, composição e atribuições devem constar de Estatuto próprio e cujas orientações devem constar do Protocolo a ser atendido pelo estabelecimento de pesquisa.

§ 1º - As CEUAs devem ser integradas por profissionais e membros das áreas correlacionadas e setores da sociedade civil, respeitada a igualdade do número de membros nas seguintes categorias:

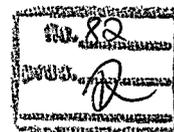
1. médicos veterinários e biólogos;
2. docentes e discentes, quando a pesquisa for desenvolvida em instituição de ensino;
3. pesquisadores na área específica;
4. representantes de associações de proteção e bem-estar animal legalmente constituídas;
5. representantes da comunidade.

§ 2º - Compete à CEUA:

1. cumprir e fazer cumprir, no âmbito de suas atribuições, o disposto nesta Lei e nas demais normas aplicáveis à utilização de animais em pesquisa;
2. examinar previamente os procedimentos de pesquisa a serem realizados na instituição a qual esteja vinculada, para determinar sua compatibilidade com a legislação aplicável;
3. examinar previamente os procedimentos de pesquisa a serem realizados na instituição a qual esteja vinculada, para determinar o caráter de inovação da pesquisa que, se desnecessário sob este ponto de vista, poupará a utilização dos animais;
4. expedir parecer favorável fundamentado, desfavorável, de recomendações ou de solicitação de informações ao pesquisador, sobre projetos ou pesquisas que envolvam a utilização de animais;
5. restringir ou proibir experimentos que importem em elevado grau de agressão aos animais;
6. fiscalizar o andamento da pesquisa ou projeto, bem como as instalações dos centros de pesquisa, os biotérios e abrigos onde estejam recolhidos os animais;
7. determinar a paralisação da execução de atividade de pesquisa, até que sejam sanadas as irregularidades, sempre que descumpridas as disposições elencadas nesta Lei ou em legislação pertinente;
8. manter cadastro atualizado dos procedimentos de pesquisa realizados ou em andamento, e dos respectivos pesquisadores na instituição;
9. notificar imediatamente às autoridades competentes a ocorrência de qualquer acidente com os animais nas instituições credenciadas, bem como a desobediência dos preceitos elencados nesta lei.

**Artigo 26** - As CEUAs poderão recomendar às agências de amparo e fomento à pesquisa científica o indeferimento de projetos, por qualquer dos seguintes motivos:

- I - que estejam sendo realizados, ou propostos para realização, em instituições não credenciadas pela CEUA;
- II - que estejam sendo realizados sem a aprovação da CEUA;
- III - cuja realização tenha sido suspensa pela CEUA.



**Artigo 27** - As CEUAs poderão solicitar aos editores de periódicos científicos nacionais que não publiquem os resultados de projetos que:

- I - estejam sendo realizados, ou propostos para realização, em instituições não credenciadas pela CEUA;
- II - estejam sendo realizados sem a aprovação da CEUA;
- III - cuja realização tenha sido suspensa pela CEUA.

**Artigo 28** - As instituições que criem ou utilizem animais para pesquisa existentes no Estado anteriormente à vigência desta lei, deverão:

- I - criar a CEUA, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, após sua regulamentação;
- II - compatibilizar suas instalações físicas, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, a partir da entrada em vigor das normas técnicas estabelecidas pelos órgãos competentes.

**Artigo 29** - Os laboratórios de produtos cosméticos instalados no Estado e que realizam experimentação animal, ficam sujeitos aos ditames desta lei.

§ 1º - Os laboratórios que se absterem da experimentação animal poderão receber benefícios ou incentivos fiscais.

§ 2º - Os laboratórios mencionados no parágrafo anterior poderão exibir nos rótulos das embalagens de seus produtos a expressão "produto não testado em animais".

## **Seção II**

### **Das Condições de Criação e Uso de Animais para Pesquisa Científica**

**Artigo 30** - Serão utilizados, em atividades de pesquisa e ensino, animais criados em centros de criação ou biotérios.

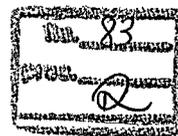
Parágrafo único - Excepcionalmente, poderão ser utilizados animais não criados da forma prevista no "caput", quando impossibilitada sua criação em função da espécie animal ou quando o objetivo do estudo assim o exigir.

**Artigo 31** - Fica proibida a utilização de animais vivos provenientes dos órgãos de controle de zoonoses ou canis municipais, ou similares públicos ou privados, terceirizados ou não, nos procedimentos de experimentação animal.

**Artigo 32** - É vedada a realização de procedimento para fins de experimentação animal que possa vir a causar dor, estresse, ou desconforto de média ou alta intensidade sem a adoção de procedimento técnico prévio de anestesia adequada para a espécie animal.

**Artigo 33** - É vedado o uso de bloqueadores neuromusculares, ou de relaxantes musculares, em substituição a substâncias sedativas, analgésicas ou anestésicas.

**Artigo 34** - O animal só poderá ser submetido às intervenções recomendadas e ajustadas no protocolo do experimento, sendo vedada a reutilização do mesmo animal depois de alcançado o objetivo principal do projeto nos procedimentos cirúrgicos, toxicológicos e comportamentais de estresse.



**Artigo 35** - O animal só poderá ser submetido à eutanásia de acordo com protocolos estabelecidos pelos órgãos técnicos nacionais, estaduais ou referendados por estes, sob estrita obediência às prescrições pertinentes a cada espécie, sempre que encerrado o procedimento ou em qualquer de suas fases, quando ética e tecnicamente recomendado, ou quando da ocorrência de sofrimento do animal.

**Artigo 36** - A experimentação animal fica condicionada ao compromisso moral do pesquisador ou professor, firmado por escrito, responsabilizando-se por evitar sofrimento físico e mental ao animal, bem como a realização de experimentos cujos resultados já sejam conhecidos e demonstrados cientificamente.

**Artigo 37** - Dar-se-á prioridade à utilização de métodos alternativos em substituição ao animal.

**Artigo 38** - O número de animais a serem utilizados para a execução de um projeto e o tempo de duração de cada experimento será o mínimo indispensável para produzir o resultado conclusivo, poupando-se, ao máximo, o animal de sofrimento.

### **Seção III** **Da Escusa ou Objeção de Consciência**

**Artigo 39** - Fica estabelecida no Estado a cláusula de escusa de consciência à experimentação animal.

Parágrafo único - Os cidadãos paulistas que, por obediência à consciência, no exercício do direito às liberdades de pensamento, crença ou religião, se opõem à violência contra todos os seres viventes, podem declarar sua objeção de consciência referente a cada ato conexo à experimentação animal.

**Artigo 40** - As entidades, estabelecimentos ou órgãos públicos ou privados legitimados à prática da experimentação animal devem esclarecer a todos os funcionários, colaboradores ou estudantes sobre o direito ao exercício da escusa de consciência.

**Artigo 41** - Os biotérios e estabelecimentos que utilizam animais para experimentação, bem como as entidades de ensino que ainda utilizam animais vivos para fins didáticos, devem divulgar e disponibilizar um formulário impresso em que a pessoa interessada poderá declarar sua escusa de consciência, garantia constitucional elencada no artigo 5º, inciso VIII, da Constituição Federal, eximindo-se da prática de quaisquer experimentos que vão contra os ditames de sua consciência, seus princípios éticos e morais, crença ou convicção filosófica.

§ 1º - A declaração de escusa de consciência poderá ser revogada a qualquer tempo.

§ 2º - A escusa de consciência pode ser declarada pelo interessado ao responsável pela estrutura, órgão, entidade ou estabelecimento junto ao qual são desenvolvidas as atividades ou intervenções de experimentação animal, ou ao responsável pela atividade ou intervenção de experimentação animal, no momento de seu início, que deverá indicar ao interessado a realização ou elaboração de prática ou trabalho substitutivo, compatível com suas convicções.

§ 3º - Caso o interessado entenda que a prática ou trabalho substitutivo não seja



compatível com suas convicções, deverá reportar-se à CEUA da respectiva entidade, estabelecimento, órgão público ou privado legitimado à prática da experimentação animal, o qual poderá manter ou reformar a prestação alternativa indicada, após apreciação do pedido e sua resposta, através de informações prestadas pelo responsável pela atividade ou intervenção de experimentação animal, devendo regulamentar os prazos de interposição e apreciação do pedido e da resposta para este fim.

**Artigo 42** - Os pesquisadores, os profissionais licenciados, os técnicos, bem como os estudantes universitários que tenham declarado a escusa de consciência não são obrigados a tomar parte diretamente nas atividades e nas intervenções específicas e ligadas à experimentação animal.

§ 1º - Fica vedada a aplicação de qualquer medida ou consequência desfavorável como represália ou punição em virtude da declaração da escusa de consciência que legitima a recusa da prática ou cooperação na execução de experimentação animal.

§ 2º - As universidades deverão estipular como facultativa a frequência às práticas nas quais estejam previstas atividades de experimentação animal.

§ 3º - No âmbito dos cursos deverão ser previstas, a partir do início do ano acadêmico, sucessivo à data de vigência da presente lei, modalidades alternativas de ensino que não prevejam atividades ou intervenções de experimentação animal, a fim de estimular a progressiva substituição do uso de animais.

## **Capítulo V** **Das Penalidades**

**Artigo 43** - Constitui infração, para os efeitos desta lei, toda ação ou omissão que importe na inobservância de preceitos estabelecidos ou na desobediência às determinações de caráter normativo dos órgãos das autoridades administrativas competentes.

**Artigo 44** - As infrações às disposições desta lei e de seu regulamento, bem como das normas, padrões e exigências técnicas, serão autuadas, a critério da autoridade competente, levando-se em conta:

- I - a intensidade do dano, efetivo ou potencial;
- II - as circunstâncias atenuantes ou agravantes;
- III - os antecedentes do infrator;
- IV - a capacidade econômica do infrator.

Parágrafo único - Responderá pela infração quem, por qualquer modo a cometer, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar.

**Artigo 45** - As infrações às disposições desta lei serão punidas com as seguintes penalidades:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - perda da guarda, posse ou propriedade do animal, se doméstico ou exótico.

§ 1º - Nos casos de reincidência, caracterizados pelo cometimento de nova infração da



mesma natureza e gravidade, a multa corresponderá ao dobro da anteriormente imposta, cumulativamente.

§ 2º - A penalidade prevista no inciso III deste artigo será imposta nos casos de infração continuada e a partir da segunda reincidência.

**Artigo 46** - As multas poderão ter sua exigibilidade suspensa quando o infrator, nos termos e condições aceitas e aprovadas pelas autoridades competentes, se obrigar à adoção de medidas específicas para fazer cessar e corrigir a infração.

**Artigo 47** - As instituições que executem atividades reguladas no Capítulo IV desta Lei estão sujeitas, em caso de transgressão às suas disposições e ao seu regulamento, às penalidades administrativas de:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - interdição temporária;
- IV - suspensão de financiamentos provenientes de fontes oficiais de crédito e fomento científico;
- V - interdição definitiva.

Parágrafo único - A interdição por prazo superior a 30 (trinta) dias somente poderá ser determinada, após submissão ao parecer dos órgãos competentes mencionados nesta Lei.

**Artigo 48** - Qualquer pessoa, que execute de forma indevida atividades reguladas no Capítulo IV ou participe de procedimentos não autorizados pelos órgãos competentes, será passível das seguintes penalidades administrativas:

- I - advertência;
- II - multa;
- III - suspensão temporária;
- IV - interdição definitiva para o exercício da atividade regulada nesta Lei.

**Artigo 49** - Os valores monetários serão estabelecidos em regulamento, atualizados anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

**Artigo 50** - As penalidades previstas nos artigos 44 e 45 desta lei serão aplicadas de acordo com a gravidade da infração, os danos que dela provierem, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do infrator.

**Artigo 51** - As sanções previstas serão aplicadas pelos órgãos executores competentes estaduais, sem prejuízo de correspondente responsabilidade penal.

**Artigo 52** - Qualquer pessoa que, por ação ou omissão, sem a devida e regulamentar autorização, interferir nos centros de criação, biotérios e laboratórios de experimentação animal, de forma a colocar em risco a saúde pública e o meio ambiente, estará sujeita às correspondentes responsabilidades civil e penal.

**Artigo 53** - A autoridade, funcionário ou servidor que deixar de cumprir a obrigação



de que trata esta lei ou agir para impedir, dificultar ou retardar o seu cumprimento, incorrerá nas mesmas responsabilidades do infrator, sem prejuízo das demais penalidades administrativas e penais.

## **Capítulo VI** **Disposições Gerais e Transitórias**

**Artigo 54** - A fiscalização das atividades e a aplicação das multas decorrentes de infração fica a cargo dos órgãos competentes da Administração Pública Estadual, previstos em regulamento, nas suas respectivas áreas de atribuição.

**Artigo 55** - Fica expressamente revogada a Lei nº 10.470, de 20 de dezembro de 1999, que alterou dispositivos da Lei nº 7.705, de 19 de fevereiro de 1992.

**Artigo 56** - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

**Artigo 57** - Esta lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 25 de agosto de 2005

**Geraldo Alckmin**  
Hélio Silva Júnior  
Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania

Antônio Duarte Nogueira Júnior  
Secretário de Agricultura e Abastecimento

Saulo de Castro Abreu Filho  
Secretário da Segurança Pública

José Goldemberg  
Secretário do Meio Ambiente

Arnaldo Madeira  
Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 25 de agosto de 2005.

Este texto não substitui o publicado no DOE Exec., Seção I, de 26/08/2005

### **Retificação do D.O. de 26/08/2005, publicada no dia 27/08/2005.**

Artigo 1º: .....

Parágrafo único: .....

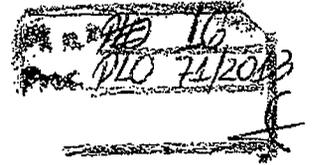
Leia-se como segue e não como constou:

6. sinantrópicos, aqueles que aproveitam as condições oferecidas pelas atividades humanas para estabelecerem-se em habitats urbanos ou rurais.

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 26 de agosto de 2005.



*Câmara Municipal de Taubaté*  
*Estado de São Paulo*



*Gabinete da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Taubaté*  
*Estado de São Paulo*

**Autos do Projeto de Lei Ordinária nº 71/2013**

**Autoria: Exmo. Vereador Noilton Silvestre Ramos**

*Recepção na Procuradoria: 10/05/2013, às 17h40.*

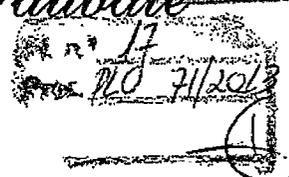
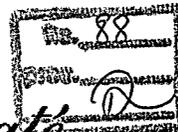
Cuida-se do Projeto de Lei Ordinária de autoria do ilustre Vereador Noilton Silvestre Ramos, cujo teor institui o Código Municipal de defesa e bem-estar animal do município de Taubaté e dá outras providências.

O controle de constitucionalidade é um mecanismo desenvolvido pelo constituinte originário com o escopo de zelar pela adequação vertical entre a norma infraconstitucional e a Constituição.

Nessa linha de ideias, verte cotejo entre as espécies normativas para observar – ou não – o necessário escalonamento piramidal com esteio em três básicas razões; supremacia da ordem constitucional, rigidez constitucional e, por fim, tutela aos direitos fundamentais.



*Câmara Municipal de Taubaté*  
*Estado de São Paulo*



De tal arte, o tema tratado no projeto de lei ordinária, na verdade, estampa competência comum conferida também aos municípios no âmbito administrativo. Com isso em mente, o artigo 23 da Constituição da República, lá preconiza nos incisos VI e VII, respectivamente, a proteção ao meio ambiente e a preservação da fauna. Aliás, registre-se, nessa toada, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no artigo 32 e parágrafos, dispõe, inclusive, acerca das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Entrementes, no que concerne à competência legislativa, o poder constituinte originário distribuiu a competência concorrente preconizada no artigo 24 da Constituição da República, apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Assim, necessária à distinção entre a competência administrativa, tal totalmente díspar da legislativa.

Bem ou mal, mal ou bem, no âmbito municipal a competência legislativa se resolve tão somente nas disposições do artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República.

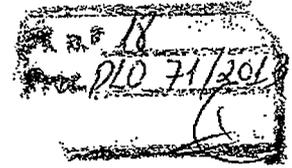
Pois bem, ao município compete legislar sobre assuntos de interesse local e na suplementação a legislação federal e estadual no que couber.

No que atine aos assuntos de interesse local convém reproduzir o escólio de Nelson Nery que afiança que *“o critério básico de distinção é do interesse predominante, ou seja, frente aos interesses da União ou dos Estados, em determinadas matérias, o interesse municipal deve ter um*



# Câmara Municipal de Taubaté

Estado de São Paulo



*grau maior de validade, em situações peculiares, como o problema do estacionamento nas ruas do Centro da cidade ou a reforma ou serviços funerários (...). Os 'interesses locais' são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas dos vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias". (Comentários à Constituição Federal de 1988. Coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra, Coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 634.*

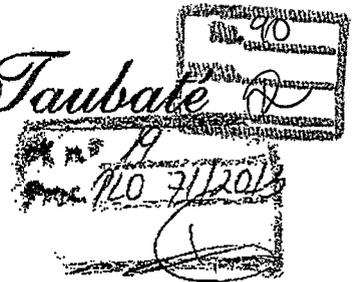
No que diz respeito à competência suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, convém reproduzir a ensinança de Alexandre de Moraes, em tal aspecto; *"a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aqueles e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local". (MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 731).*

Destarte, a instituição do Código Municipal de defesa e bem-estar animal, em que pese à nobreza do propósito, está inserta na proteção à fauna, matéria de competência legislativa concorrente da União e Estado, por imperativo do artigo 24, VI, da Constituição da República.

Também, a Constituição Bandeirante estatui em seu artigo 193, inciso X, que o Estado, mediante lei, criará um



*Câmara Municipal de Taubaté*  
*Estado de São Paulo*



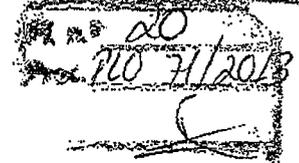
sistema de administração ambiental, proteção e controle para a proteção da fauna, com compreensão de todos os animais silvestres, exóticos e domésticos.

Assim, a propositura aqui analisada transcende ao interesse meramente local. Outrossim, não aplica-se o inciso II, do artigo 30 da Constituição da República, porquanto; o Colendo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu: ***“Conforme muito bem acentuado pelo eminente relator sorteado, tal lei viola a Constituição Federal, especificamente os arts. 24, VI e 30, I, por, sem cuidar de matéria de peculiar interesse do município, invadir competência legislativa da União e do Estado. (...) No caso, o interesse em jogo (preservação do meio ambiente) não pode ser considerado como predominante no âmbito municipal. Trata-se, na verdade, de assunto de concorrente interesse regional e nacional, conforme deixou claro a própria Lei Maior ao enquadrar a matéria na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (artigo 24, VI, da CF/88). À União é atribuída a competência legislativa para a produção de normas gerais, deixando aos demais entes da federação a competência suplementar. Ou seja, cabe à legislação federal os princípios e regras de condução da questão ambiental do País, que deve ser especificada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios – estes quando referir-se à parcela de interesse predominantemente local e nunca contrária à regulamentação federal e estadual”.*** (TJSP. Órgão Especial, ADIn nº 0230256-30.2009.8.26.0000, rel. designado Desembargador José Roberto Bedran, 03.02.2011).

Ante o exposto, o projeto de lei ordinária, em que pese a escol do autor, por fixar diretrizes amplas e à margem dos incisos I e II, do artigo 30 da Constituição da República e por maltratar, concomitantemente, às linhas do inciso VI do



*Câmara Municipal de Taubaté*  
*Estado de São Paulo*



artigo 24 da Constituição da República, conjugado com o artigo 193, inciso X, da Constituição do Estado de São Paulo e, por fim, por não amoldar-se a competência comum de índole administrativa dos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição da República, temos que, neste caso, **dever-se-á exercer o controle preventivo da constitucionalidade, ante as inconstitucionalidades supramencionadas.**

**É o que penso.**

Taubaté/SP, 13 de maio de 2013.

  
**PAUL ANDERSON DE LIMA**  
*Procurador-Chefe*  
OAB/SP 145.898