



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 843**

**PROJETO DE LEI Nº 11.760**

**PROCESSO Nº 72.371**

De autoria do Vereador **RAFAEL ANTONUCCI**, o presente projeto de lei veda o uso de substâncias inflamáveis e/ou incandescentes em apresentações de malabarismo junto a semáforos.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É o relatório.

**PRELIMINARMENTE:**

Em caráter preliminar devemos apontar para o fato que a lei tem que ter alcance geral e sentido abstrato. As leis, em regra, são caracterizadas pela generalidade e abstração. Logo, se a *mens legislatoris* é a prevenção dos riscos de utilização de materiais inflamáveis, é de rigor que a proibição se amplie para todos os espaços públicos e da forma mais abrangente possível.

Posto isso, na traça do juízo formulado, sugerimos a apresentação de emenda, que pode ser apresentada pelo nobre autor, ou pela Comissão de Justiça e Redação, nestes termos:

1) - Nova redação à ementa:

**"Veda o uso de substâncias inflamáveis e/ou incandescentes em apresentações de malabarismo nos locais que especifica".**

2) - O projetado art. 1º passa a ter a seguinte redação e acréscimo:

**"Art. 1º. É vedada apresentações pirotécnicas, bem como o uso de materiais inflamáveis, ou que produzam faíscas, fogo ou calor por "artistas de rua" nas vias, logradouros públicos e espaços públicos do Município de Jundiaí.**

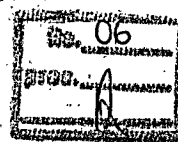
**"Parágrafo único - Considera-se "artista de rua" toda pessoa física que, de forma contínua ou eventual, amadora ou profissional, realiza nos espaços públicos todo tipo de diversão, como contorcionismos, acrobacias, truques com animais, truques com cartas, ventriloquismo, danças, recitais de poesia, apresentações de música, estátuas vivas, palhaços, entre outros".**

**PARECER:**

Atendendo o consignado em preliminar, temos que a proposição em exame estará revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"); e quanto à iniciativa, (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo



competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza legislativa, em face de buscar instituir norma proibindo o uso de produtos inflamáveis ou incandescentes em exibição de malabarismo, e também prever multa pela infração, havendo sido apresentado em caráter geral e sentido abstrato, intento que somente poderá ser concretizado através de lei.

Trazemos à colação acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Adin 0059269-19.2013.8.26.0000, com declaração de voto onde o Desembargador Mácio Bartoli considera a temática como sendo norma de interesse local. Nesse sentido entendemos tratar-se de matéria afeta ao código de posturas municipais, e não vislumbramos empecilhos que possam incidir sobre a pretensão. Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o Soberano Plenário.

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

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

L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 20 de março de 2015.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

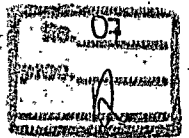
*Bruna Godoy Santos*  
Bruna Godoy Santos  
Estagiária de Direito

*Fábio Nacai Pedro*  
Fábio Nacai Pedro  
Consultor Jurídico

*Rafael Cesar Spinardi*  
Rafael Cesar Spinardi  
Estagiário de Direito



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



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

6

ACÓRDÃO



03892842

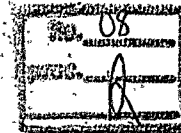
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0059269-19.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. PARA DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores GONZAGA FRANCESCHINI (Presidente), GUERRIERI REZENDE, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, CAUDURO PADIN, PAULO DIMAS MASCARETTI, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO e DAMIÃO COGAN, julgando a ação procedente; e WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS (com declaração), RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, GRAVA BRAZIL, LUIS GANZERLA e ZÉLIA MARIA ANTUNES ALVES, julgando procedente em parte.

São Paulo, 11 de setembro de 2013.

MÁRCIO BARTOLI  
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

0059269-19.2013.8.26.0000.

São Paulo

Autor: Prefeito do Município de Campinas

Réu: Presidente da Câmara Municipal de

Campinas

Voto nº 29.829

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: LEI Nº  
14.236, DE 05 DE ABRIL DE 2012, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE  
DISPUNHA, EM ESSÊNCIA, SOBRE SEGURANÇA NO TRÂNSITO. INVASÃO DE  
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO.  
PRECEDENTES DO STF. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE,  
ADEMAIS, ALTERAVA ATRIBUIÇÕES DE AUTARQUIA VINCULADA AO PODER  
EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA.  
DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS  
REMANESCENTES POR ARRASTAMENTO. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

09



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade interposta contra a Lei nº 14.236, de 05 de abril de 2012, do Município de Campinas.

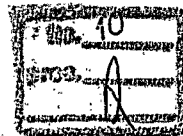
Aduz o requerente, em síntese, que o diploma legal padece de vício de inconstitucionalidade, porquanto editado por iniciativa parlamentar, em desrespeito à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre as atribuições de órgão integrante da administração indireta do Município, bem como por afetar a arrecadação daquela autarquia sem indicar recursos para suplementar seu orçamento (cf. fls. 02/16).

A Procuradoria-Geral do Estado foi citada, afirmando seu desinteresse em realizar a defesa do ato impugnado (fls. 233/234).

Manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 237/242).

2. A Lei objeto de impugnação neste feito tem a seguinte redação (cf. fls. 18/20):

"Art. 1º - Fica proibida, no Município de Campinas, a realização de atos e atividades que constituam



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

perigo ou obstáculo para o trânsito de veículos e pedestres, realizados nos cruzamentos de vias urbanas, sinalizadas por semáforos ou não, quais sejam, dentre outros, os seguintes:

- I – Distribuição de folhetos de propaganda ou similares;
- II – Comercialização de qualquer mercadoria;
- III – Realização de qualquer prestação de serviços;
- IV – Realização de qualquer atividade que importe em obstáculo ao trânsito, como o malabarismo e o pedido de contribuições financeiras;

Parágrafo único – O Poder Executivo Municipal deverá promover fiscalização tendente a coibir a prática dos atos ilegais previstos neste artigo.

Art. 2º - Deverá o Poder Executivo Municipal promover encaminhamento a entidades assistenciais, públicas ou privadas, das pessoas que sejam encontradas praticando atos descritos no artigo primeiro.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

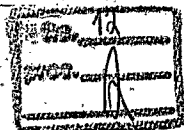
Parágrafo 1º - As pessoas que se enquadrem como população de rua terão o encaminhamento previsto na Lei nº 8.731/96 e no Decreto nº 13.312/00.

Parágrafo 2º - As pessoas carentes não enquadradas no conceito de população de rua, principalmente as crianças e adolescentes, serão encaminhadas às competentes entidades assistenciais, públicas ou privadas.

Art. 3º - As empresas que estejam realizando atos ilegais que constituam perigo ou obstáculo ao trânsito, será imposta multa de 300 (trezentas) UFIC's (Unidade Fiscal do Município de Campinas) por ocorrência, devendo o Poder Executivo, num prazo de 30 (trinta) dias regulamentar a fiscalização e cobrança de tal multa.

Art. 4º - Ficam revogadas, nos termos do artigo 2º da Lei nº 5173/81, quaisquer permissões, concedidas pela SETEC - Serviços Técnicos Gerais, que contrariem o disposto nesta lei.

Art. 5º - O artigo 1º da Lei nº 5173/81 passa a ter a seguinte redação: "Artigo 1º - As instalações removíveis



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

utilizadas para comércio em calçadas ou congêneres serão autorizadas por meio de permissão, de caráter pessoal e precário, em locais previamente designados pela SETEC - Serviços Técnicos Gerais, de acordo com disposições de Lei Federal que reger o trânsito e das disposições desta lei, assim como dos decretos regulamentadores a serem expedidos".

Art. 6º - O inciso I do artigo 4º da Lei nº 4369/74 passa a ter a seguinte redação: "I) - autorizar o uso do solo, para fins de exercício do comércio em instalações removíveis em geral, em calçadas e congêneres, ou para o exercício do comércio ambulante eventual ou não, fixando os respectivos locais"

Art. 7º - As empresas que exploram publicidade no mobiliário urbano de Campinas devem destinar 2% (dois por cento) das placas localizadas nas proximidades de semáforos para dar publicidade à proibição da prática de quaisquer atos ilegais nas vias terrestres no Município de Campinas.





PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único - A publicidade de que trata este artigo deve ser feita através dos seguintes dizeres: "Não faça doações em semáforos. Contribua com o Fundo proibidos nos semáforos quaisquer atos que ensejem perigo e obstáculo ao trânsito. Não incentive tais práticas".*

*Art. 8º - O Poder Executivo deverá atuar, no que couber, quanto a Fiscalização e encaminhamentos previstos na presente Lei, em conjunto com o Poder Judiciário, especialmente com a Vara da Infância e Juventude, com a Polícia Militar e com a Polícia Civil, podendo propor convênios de cooperação que visem os objetivos tratados.*

*Art. 9º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 10 - Ficam revogadas as Leis nº 8745/96, 9143/96, 10.697/00 e demais disposições em contrário."*

**3. É caso de procedência da ação declaratória de inconstitucionalidade. Primeiramente, o autor questiona a constitucionalidade do inciso I do artigo 1º da lei**

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0059269-19.2013.8.26.0000 - São Paulo*

14

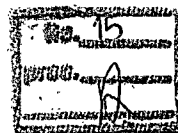


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

debatida, afirmando tratar-se de disposição que, ao cuidar da segurança no trânsito, restringindo a distribuição de folhetos de propaganda ou similares nos cruzamentos de vias urbanas – sinalizadas por semáforos ou não –, fulminou, por via reflexa, atribuição da SETEC (Serviços Técnicos Gerais), autarquia integrante da administração indireta do Município e responsável, até então, por conferir aos administrados, mediante pagamento, permissões para o desempenho da atividade vedada pela nova lei.

Entende o autor, assim, que, ao dispor a referida lei de iniciativa parlamentar, sobre a atribuição de autarquia integrante da administração indireta, teria violado iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Sem razão, contudo, o Prefeito daquela municipalidade – pelo menos no tocante ao dispositivo mencionado. Com efeito, o referido artigo atinge apenas por via reflexa o orçamento da SETEC, de forma que, por este fundamento, não há que se falar em inconstitucionalidade por vício de iniciativa.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O dispositivo se limita a regular o adequado comportamento de pedestres no contexto do tráfego de veículos, sem dispor especificamente quanto àquela autarquia. Dessa forma, inconcebível qualquer ingerência legislativa indevida nas atribuições da referida instituição.

4. É caso, entretanto, em que, ante o caráter aberto da causa de pedir no controle concentrado de constitucionalidade pátrio<sup>1</sup>, a inconstitucionalidade dessa disposição legal deverá ser declarada por fundamento diverso, qual seja, de usurpação de competência legislativa privativa da União para matérias de trânsito, conforme estabelece o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal.

Não pode o Município, à guisa de legislar sobre interesse local – ou mesmo de suplementar a legislação federal – invadir competência privativa da União, delegável aos

<sup>1</sup> RE 372535 AgR-ED/SP – Rel. Min. Carlos Brito: "CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO, CPMF, CONSTITUCIONALIDADE. O Plenário desta colenda Corte, ao julgar a ADI 2.031, rejeitou todas as alegações de inconstitucionalidade do caput e dos §§ 1º e 2º do art. 75 do ADCT, introduzidos pela Emenda Constitucional 21/99. Isto porque as ações diretas de inconstitucionalidade possuem causa de pedir aberta. É dizer: ao julgar improcedentes ações dessa natureza, o Supremo Tribunal Federal afirma a integral constitucionalidade dos dispositivos questionados (Precedente: RE 343.818, Relator Ministro Moreira Alves). Embargos de declaração rejeitados", 09.10.2007.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estados apenas mediante Lei Complementar, e com especificidade quanto à matéria excepcionada, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Constituição da República.

Assim, embora a autonomia dos Municípios esteja constitucionalmente assegurada, as Constituições da República e do Estado de São Paulo<sup>2</sup> estabelecem que as capacidades de auto-organização e de autolegislação dessa entidade federativa devem observar os ditames da Lei Fundamental do país e da Constituição Estadual.

Neste sentido manifestou-se, reiteradamente, o Supremo Tribunal Federal: ***“Recurso extraordinário. - A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se***

<sup>2</sup> Constituição Federal, “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

Constituição do Estado de São Paulo, “Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante "no que couber", se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União. - Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*sustentar que, nesse caso, caberia a competência complementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo.*<sup>3</sup>

Assim, embora por fundamento diverso do postulado, deverá ser reconhecida a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei 14.236, de 05 de abril de 2012, do Município de Campinas, por ofensa ao artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal e artigo 144, da Constituição do Estado.

5. Assiste razão ao autor, entretanto, no tocante à existência de invasão de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal nas determinações constantes dos artigos 4º, 5º, 6º e 10º da lei guereada.

Os dispositivos citados tratam de forma expressa e concreta das atribuições, funções e prerrogativas da SETEC (Serviços Técnicos Gerais) – autarquia da administração indireta de Campinas que ora se discute – de forma que resta clara a ingerência legislativa em competências administrativas do

<sup>3</sup> RE 227384 / SP – Rel. Min. Moreira Alves, j. 17.06.2002. No mesmo sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0059269-19.2013.8.26.0000 - São Paulo



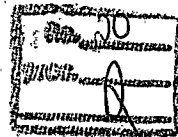
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º da Constituição do Estado e artigo 2º da Constituição Federal.

Ademais, trata-se de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º, inciso II, combinado com o artigo 47, inciso XIX, alínea 'a', ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, decide este **Órgão Especial**:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - No âmbito municipal, as funções de governo são divididas entre os Poderes Executivo e Legislativo, cabendo àquele administrar com observância ao princípio da legalidade e a este editar normas genéricas e abstratas - Independência e harmonia entre os Poderes de Estado (artigo 5º da CE/89) - O Poder Executivo planeja, organiza e dirige serviços, prestando-os direta ou indiretamente (artigo 47 incisos II e XIV da CE/89) - No caso, embora elogiável, a instalação de equipamento eliminador de ar, anterior a todos os hidrômetros, trocados e instalados no sistema*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de abastecimento de água do Município de Mogi Mirim, obrigando, para tanto, a autarquia SAAE- Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Mogi Mirim, constitui ato próprio do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ademais, há criação de despesas sem a indicação de receita (artigo 25 da CE/89) - Referidos dispositivos são de observância obrigatória pelos municípios (artigo 144 da CE/89) - Portanto, a lei em tela vulnera os artigos 5o, 25, 47 incisos II e XIV e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo - Ação procedente."<sup>4</sup>

6. Constata-se, ademais, que, embora não impugnados pela inicial quer o *caput*, quer os demais incisos do artigo 1º da referida lei, aqueles dispositivos padecem do mesmo vício de constitucionalidade do inciso I - de cuja inconstitucionalidade já se tratou -, por disporem, todos, sobre matéria de segurança no trânsito.

É caso, portanto, da declaração da inconstitucionalidade por arrastamento destes dispositivos, em

<sup>4</sup> ADIN 0135968-22.2011.8.26.0000 - Rel. Des. Gonzaga Franceschini, j. 25.07.2012: No mesmo sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0059269-19.2013.8.26.0000 - São Paulo



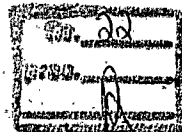


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atenção à jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, ora ilustrada pela lição de **Luis Roberto Barroso**: "*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu, igualmente, o conceito de inconstitucionalidade por arrastamento. A expressão designa a hipótese de declaração de inconstitucionalidade, em ação direta, de dispositivos que não foram impugnados no pedido original, mas que são logicamente afetados pela decisão que venha a ser proferida. É o que ocorre, por exemplo, em relação à norma que tenha teor análogo à que foi objeto da ação ou que venha a se tornar inaplicável em razão do acolhimento do pedido formulado.*"<sup>5</sup>

Assim, embora seja medida excepcional a **inconstitucionalidade por arrastamento**, o reconhecimento do vício constitucional do artigo 1º, inciso I daquela lei importa, necessariamente, por consequência lógica, a declaração da inconstitucionalidade dos demais incisos e do caput daquele dispositivo, ainda que não conste da inicial pedido neste sentido.

<sup>5</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. Editora Saraiva, São Paulo, 2012, p. 203.

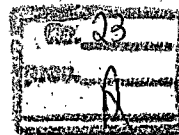


PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E o mesmo ocorre com os demais artigos da referida lei, quais sejam, os artigos 2º, 3º, 7º e 8º, que decorrem todos ou fazem expressa menção à proibição exarada no artigo 1º daquele texto legal – disposição absolutamente inconstitucional por violação a competência legislativa privativa da União.

Incabível, assim, a declaração de inconstitucionalidade parcial, somente quanto aos dispositivos impugnados na inicial, pois a lei restaria retalhada, sem qualquer coesão.

Assim sendo, é caso de declaração da **inconstitucionalidade da integralidade** da Lei 14.236, de 05 de abril de 2012, do Município de Campinas, (i) por invadir, em seu artigo 1º, competência legislativa privativa da União, em ofensa aos artigos 22, inciso XI, da Constituição Federal, e 144 da Constituição Bandeirante; (ii) por existir, nos artigos 4º, 5º, 6º e 10º da referida Lei, ofensa ao princípio da separação dos poderes, nos termos do artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, e artigo 2º da Constituição da República – violada também a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder



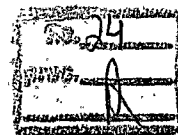
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo, nos termos dos artigos 24, parágrafo 2º, inciso II, combinado com o artigo 47, inciso XIX, alínea 'a', ambos da Constituição do Estado de São Paulo; e, em conclusão, (iii) por ser medida absolutamente necessária a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos remanescentes por arrastamento, para que se preserve a coesão do ordenamento.

7. Ante o exposto, julga-se procedente esta Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar integralmente inconstitucional a Lei nº 14.236, de 05 de abril de 2012 do Município de Campinas.

Márcio Bartoli

Relator



ADin nº 0.059.269-19.2013.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº 29.367

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE CAMPINAS

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Relator: Des. MÁRCIO BARTOLI – Voto nº 29.829

### DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

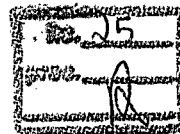
1. Relatório já nos autos.

2. Restringe-se a divergência única e exclusivamente a um ponto.

Em que pese o entendimento do i. Des. MÁRCIO BARTOLI de haver inconstitucionalidade não só o inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 14.236, de 05 de abril de 2012, bem como do *caput* e dos demais incisos – entendo inexistir afronta ao preceito constitucional apontado.

Inequívoca a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, inciso XI, da CF).

Contudo, aquele inciso ao vedar a "*distribuição de folhetos de propaganda ou similares*" em *cruzamentos de vias urbanas, sinalizadas por semáforos ou não, por constituir perigo ou obstáculo ao trânsito de veículos e pedestres* (*caput* do art. 1º),



ao dispor sobre **interesse local**, não incorreu em violação ao citado dispositivo constitucional.

*Demais incisos – comercialização de qualquer mercadoria; realização de qualquer prestação de serviços e realização de qualquer atividade que importe em obstáculo ao trânsito, como malabarismo e o pedido de contribuições financeiras – também não padecem desse vício.*

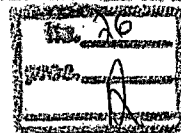
A Constituição Federal conferiu aos Municípios competência para **legislar** sobre assuntos de **interesse local** (art. 30, inciso I) e **suplementar a legislação federal e estadual** no que couber (art. 30, II).

Segundo leciona **GIOVANI DA SILVA CORRALO**:

*"É através das competências consignadas ao Município no texto constitucional que é possível definir sua autonomia. Assim, para que seja possível compreender o alcance do processo legislativo municipal, é fundamental discorrer sobre as competências do Município na Federação Brasileira. Isso porque não é possível ao Município legislar sobre matérias da competência da União ou dos Estados-membros. Ademais, reafirma-se que o locus adequado para a consignação das competências municipais é a Constituição. Nenhum outro instrumento pode ser utilizado para tal fim, uma vez que somente a Constituição pode determinar as competências dos entes que integram a Federação."*

*(...)*

*"A repartição de competências na Constituição de 1988 tem por foco um federalismo de cooperação, que busca a integração e a interação dos entes federados na efetivação das suas atribuições,*



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*superando-se o federalismo dual, onde as competências são exercidas isoladamente."*

*"A predominância dos interesses é o critério mais relevante na repartição de competências, cabendo à União as questões de interesse geral e nacional, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios tudo o que disser respeito ao interesse local."*

*(...)*

*"No que tange às competências municipais, mais especificamente, devem ser observados os arts. 29, 29-A e 30 da CF, que constituem o núcleo fundante da autonomia municipal. (...)."*

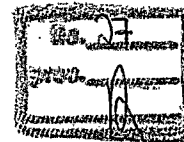
*"Enquanto o art. 29 apresenta os preceitos norteadores das leis orgânicas e o art. 29-A apresenta os limites de despesa do Legislativo Municipal, o art. 30 apresenta um rol bastante abrangente de matérias da competência dos Municípios. O ponto nuclear deste campo de atuação das Municipalidades é o interesse local. Existindo interesse local, pode o Município agir administrativamente e normalizar legislativamente determinada matéria."*

*(...)*

*"... o interesse local deve ser apreendido consoante uma compreensão sistêmica da Constituição, que não pode ser interpretada através de partes isoladas, já que o próprio texto impõe limites hermenêuticos. (...)."*

*"... compreender a existência, ou não, do interesse local depende, impreterivelmente, de uma análise circunstanciada de cada situação, analisando-se suas particularidades e singularidades. Isso porque 'interesse local', como muitas expressões jurídicas, é conceito indeterminado, cuja determinação, no processo de adjudicação de sentido levado a cabo por todo intérprete, depende de consideração das circunstâncias fáticas e jurídicas incidentes no processo interpretativo. Dentre as circunstâncias jurídicas, além da Constituição Federal, salienta-se a própria lei orgânica, cujo papel é central nessa determinação."*

*"Diante dessa demarcação de competência aos entes que integram a Federação é que se afirma a autonomia de cada qual para*



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

a elaboração do seu sistema normativo, sem a possibilidade de conflitos entre leis municipais, estaduais e federais em virtude de uma posição hierárquica no contexto federativo. Nesse mesmo sentido manifesta-se Maria Regina Macedo Nery Ferrari: 'Constata-se que, em decorrência da repartição rígida de competências, tanto União como Estados e Municípios devem atuar dentro do universo para eles reservado pela Lei Fundamental. Desta forma, não pode existir hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, pois a mesma matéria não pode ser disciplinada validamente pelas três ordens jurídicas ora analisadas. (...). Desta forma, a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual não pode violar este campo de autonomia do Município, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências previstas na Lei Maior do Estado Brasileiro.'

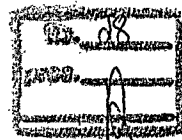
"Reforçando o exposto encontra-se o princípio da subsidiariedade dos princípios informadores do federalismo, que conduz a uma prevalência dos entes locais na resolução dos problemas que não dependam dos demais ou cuja dependência não seja cabal a ponto de significar a assunção de tal competência." (grifei - "O Poder Legislativo Municipal" - Ed. Malheiros - 2008 - p. 49/55).

E, a propósito, conclui **HELY LOPES MEIRELLES**:

"O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a triplíce regulamentação - federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e o âmbito do assunto a prover."

(...)

"De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação de trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V)."



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*... compete ao Município regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição; conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para linhas municipais; regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi); determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel; limitar o número de automóveis de aluguel. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois pode ser acrescida de outros assuntos não enumerados mas que se enquadrem no interesse local do Município... (grifei – "Direito Municipal Brasileiro" – Ed. Malheiros – 2013 – p. 461/463).*

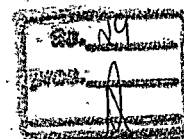
Em complemento, após distinguir 'trânsito' de 'tráfego', acrescenta **MARCOS ANTONIO FERNANDES**:

*"Embora as regras que disciplinam ambas as atividades estejam consolidadas em uma única legislação – até por que são conexas –, a Lei nº 9.503, de 23.09.97 (Código de Trânsito Brasileiro), é imperioso que se trace a distinção entre as esferas federal, estadual e municipal. Assim, muito embora a Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso XI, estabeleça que a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União, defere aos Estados-membros e Municípios a possibilidade de também legislarem, de forma supletiva, sobre essas matérias."*

*"Para o objeto de nosso estudo, interessa apenas a competência local sobre essa questão, incumbindo aos municípios, nos precisos termos do artigo 30, incisos I e V, da Lei Maior, fixar normas para ordenação do trânsito e do tráfego em suas vias públicas urbanas e suburbanas." ("Manual para Prefeitos e Vereadores" – Quartier Latin Ed. – 2003 – p. 289/290).*

Por seu turno, dispõe o Código de Trânsito Brasileiro:





## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*"Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:*

*(...).*

*II – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas." (grifei).*

Razoável, à luz dessas ponderações, admitir, em tais matérias – regulamentação do trânsito de veículos e pedestres no âmbito da comuna –, **interesse local** a ensejar regramento municipal, sem afronta, em tese, à competência privativa da União.

Entendo que a disciplina contida nos dispositivos do art. 1º da Lei nº 14.236, de 05.04.12 de Campinas, **não** viola a competência privativa da União estabelecida pelo art. 22, XI, da Constituição Federal, **nem** afronta o art. 144 da Constituição do Estado. Regulam a convivência entre pedestres e veículos no âmbito exclusivamente local. De vício de inconstitucionalidade, portanto, **não** padece referido preceito legal – artigo 1º, I a IV, da Lei Municipal nº 14.236/12.

3. Com essa ressalva, acompanho o voto do i. Relator.

**EVARISTO DOS SANTOS**

2º Juiz