



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
Estado de São Paulo



**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**  
**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro  
CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP  
Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Ofício nº 65/2021-DL

Araraquara, 2 de setembro de 2021

A Sua Excelência o Senhor  
Vereador e Presidente Aluisio Boi  
Câmara Municipal de Araraquara

**Assunto: inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 222/2021 (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é manifestamente inconstitucional, razão pela qual, por oportuno, *ex vi* do inciso I do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor, Vereador Edson Hel.

Os motivos que nos leva a chegar a tal conclusão serão claramente apresentados, mas, antes, há de ressaltar-se a boa intenção do nobre edil, detentor de legítimo poder de decisão cotidianamente política.

Todavia, este encontra-se limitação nas decisões raras do povo, as quais se materializam no texto constitucional que, indubitavelmente, está sendo ferido pela propositura em objurgada. (Teoria da democracia dualista, defendida por Bruce Ackerman (1991))

Nesse sentido, de proêmio, a flagrante inconstitucionalidade é verificada ao passo que o Vereador, sob eventual pretexto de legislar-se sobre matéria ambiental, legisla sobre matéria de competência privativa da União: trânsito (art. 22, XI, da CF).

Entrementes, mesmo se a matéria legislada se circunscrevesse primordialmente à seara ambiental, de modo a apenas gerar reflexos no tema trânsito, não há espaço jurídico válido para que não apenas o vereador, mas o Município de Araraquara legisle sobre o assunto.

Nesse prumo, sucede-se que o Município de Araraquara somente pode legislar sobre mencionada matéria caso haja interesse local e desde que seja para suplementar eventual lei federal ou nacional ou estadual.

Para tanto, o arranjo das competências constitucionais previsto na Constituição da República é construído com base em alguns critérios, especialmente (i) a predominância do interesse e (ii) a necessidade de uniformização nacional sobre certo tema.

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Sobre o primeiro, verdadeiro princípio constitucional, a Constituição Federal adotou-o como critério de repartição das competências administrativas e legislativas entre os entes federados de maneira a estipular que à União compete desempenhar e disciplinar as matérias e questões em que predominam o interesse geral, aos Estados aquelas em que há preponderância do interesse regional e aos Municípios as que concernem ao interesse local. O Distrito Federal cumula, por expressa previsão do artigo 32, § 1º, as competências estaduais e municipais.

À vista disso, projeto de lei municipal que “dispõe sobre a obrigatoriedade de prestar socorro aos animais atropelados” não constitui, hialinamente e com todo o respeito, tema de interesse predominantemente local, razão pela qual não se insere no âmbito legislativo dos Municípios.

Explica-se melhor. O STF tem o seguinte entendimento sobre a possibilidade de os Municípios legislarem sobre meio ambiente (Tema 145 de repercussão geral):

“O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados” (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).” (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015) **Grifei**

Dessa forma, o Município pode legislar sobre matéria ambiental, mas desde que exista interesse local, predominantemente. Vale dizer, desde que o assunto em apreço seja mais ligado ao Município, isto é, mais importante a este, em detrimento do interesse nacional ou regional.

Nessa esteira, não havendo norma federal ou estadual a ser suplementada por norma municipal, isto é, a ser complementada ou carecedora de preenchimento de alguma lacuna legislativa, resta ao Município legislar sobre matéria de interesse local. Predominantemente local!

Isso significa que não basta, embora não necessite ser exclusivo, um mero interesse local, mas um que se sobressaia ao do Estado de São Paulo e ao do País como um todo. Afinal, o interesse do Município de Araraquara em dispor sobre a obrigatoriedade de prestar socorro aos animais atropelados prevalece ao interesse nacional?

A resposta só pode ser negativa. Seja pela ausência de mencionada predominância, seja pela análise sistemática da Bíblia Política.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Nesta ordem de ideias, segundo ANTONIO SÉRGIO P. MERCIER, interesse

local:

“... diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponham normas próprias.” (“Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo” Ed. Manole 3ª ed. p. 225).

E acrescenta 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 consagração 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**, 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

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

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 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**, um 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).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Ensina HELY LOPES MEIRELLES:

“O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, **é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.**” (grifei “Direito Municipal Brasileiro” 17ª ed. Ed. Malheiros p.111/112).

No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local” (“Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331)

Portanto, a espécie normativa municipal não poderá ir aonde não foram legislação federal, estadual, no limite de suas competências. Este foi o entendimento no Recurso Extraordinário n. 313060/SP, Rel.ª. Min.ª. Ellen Gracie Nothfleet (Diário da Justiça de 24 de fevereiro de 2006): “A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assunto de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União e aos Estados”.

De mais a mais, cabe fazer uma digressão ao começo. Se fosse o meio ambiente, a defesa da fauna, a temática principal, como visto, já seria o projeto de lei em testilha inconstitucional.

Todavia, com ainda mais razão, o projeto deve ser tachado de inconstitucional porque versa sobre trânsito, de competência privativa da União. Ora, a infração administrativa disposta no art. 2º da propositura é direcionada ao “motorista ou o passageiro de veículo automotor, ciclomotor, motocicleta, ou bicicleta, na ocasião do acidente”, a atrair claramente a competência da União.

Tal como disciplina a Lei Federal 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), no tocante à omissão de socorro de pessoas (arts. 176, 301).

Tanto é de competência da União que os reflexos de tal projeto também invadem o âmbito criminal, uma vez que aquele que atropela um animal, dolosamente, pode responder por delito ambiental, qual seja, maus tratos, nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Assim sendo, aquele que dolosamente atropelar um animal e se arrepender, por exemplo, logo depois, e ficar para prestar socorro, será preso em flagrante, mas não será punido administrativamente. Se não ficar, será punido administrativamente, mas não será, em regra, preso em flagrante.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Nesse diapasão, não apenas se verifica a incidência de nítidos reflexos penais, mas uma manifesta afronta ao princípio da proporcionalidade. Afinal, se o art. 301 do Código Brasileiro de Trânsito diz que “ao condutor de veículo, nos casos de acidentes de trânsito de que resulte vítima, não se imporá a prisão em flagrante, nem se exigirá fiança, se prestar pronto e integral socorro àquela”, mesmo tratamento há de ser conferido ao infrator quando a vítima for um animal.

Contudo, tal tratamento só é possível de ser conferido pela União!

Projeto semelhante, de nº 288/2021, do Município de São Paulo, foi parcialmente vetado pelo Prefeito deste, justamente dizendo que se trata matéria de trânsito, *verbo ad verbum*:

“(…) No entanto, dois dos dispositivos aprovados não detêm condições de serem convertidos em lei na conformidade das razões a seguir explicitadas. **Ao estabelecer sanções ao motorista e ao passageiro dos veículos envolvidos em acidentes com animais, quando em trânsito pela via pública, o artigo 3º, caput e respectivos parágrafos, do projeto aprovado transbordou os limites legislativos atribuídos ao Município pela Constituição de 88 na medida em que passou a qualificar a norma como preceito de trânsito. Como sabemos, o tema pertence a competência exclusiva da União, conforme disposto no inciso XI, do artigo 22, da CF/88. Em sendo assim, o artigo 4º está atingido pela inconstitucionalidade por arrastamento pois o dispositivo determina o destino dos valores referentes à penalidade aplicada.** Em suma, considerada a inconstitucionalidade do artigo 3º, o artigo 4º também não poderá prosperar. Isto posto, explicitados os óbices que impedem a sanção integral do projeto aprovado, vejo-me na contingência de **vetar os artigos 3º e 4º do Projeto de Lei nº 288/21**, com fundamento no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Colenda Casa Legislativa (…)”

**Grifei**

Isso posto, para todos os lados que se vá, não é outro o resultado: o Projeto de Lei nº 222/2021 é inconstitucional, uma vez que as regras de competência legislativa traduzem verdadeiro instrumento de calibração deste princípio. Inconstitucionalidades formal orgânica e, por consectário, material (violação ao Pacto federativo) translucidamente caracterizadas!

Ao remate, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 222/2021 padece de eminentes vício de inconstitucionalidade, pois contrário à Bíblia Política, motivo pelo qual – a



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**  
**Diretoria Legislativa**

*Rua São Bento, nº 887 – Centro*  
*CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP*  
*Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647*

critério do Excelentíssimo Senhor Presidente desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

Por último, solicito a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA  
Diretor de unidade – Diretoria Legislativa

Redigido por:

CAIO FELLIPE BARBOSA ROCHA  
Assistente Técnico Legislativo