



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Protocolado nº 95.870/2017

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 405, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. PROIBIÇÃO DE TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL NA ZONA URBANA E NAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA. OFENSA AO PRINCÍPIO DE RAZOABILIDADE.** 1. Lei municipal que proíbe a utilização de animais para condução de carga nas vias públicas é incompatível com o princípio da razoabilidade (art. 111, CE/89): despida de lógica, bom senso, racionalidade, ônus excessivo e desnecessário, que inviabiliza um meio de transporte permitido em toda área urbana do Município. 2. Os veículos de tração animal estão previstos no Código de Trânsito Brasileiro, estando sujeitos a registro e licenciamento e autorização para condução (art. 24, inciso XVII e XVIII), havendo ainda disciplina acerca de sua forma de condução pelas vias públicas (art. 52), não sendo possível a vedação total a sua circulação, mas tão só regulamentação de sua circulação que deve atender ao princípio da razoabilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, VI, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, e, ainda, nos arts. 74, VI, e 90, III, da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido liminar, em face da Lei Complementar nº 405, de 22 de fevereiro de 2017, do Município de Taubaté, pelos fundamentos a seguir expostos:

## I – O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

Lei Complementar nº 405, de 22 de fevereiro de 2017, do Município de Taubaté, que “Altera a Lei Complementar nº 7, de 17 de maio de 1991, para proibir o tráfego de veículos de tração animal na zona urbana e nas áreas de expansão urbana”, assim dispõe:

“Art. 1º O artigo 581-G da Lei Complementar 7, de 17 de maio de 1991, incluído pela Lei Complementar nº 205, de 29 de outubro de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 581-G: É proibida a circulação de veículos de tração animal em vias e logradouros públicos na zona



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

urbana e nas áreas de expansão do Município de Taubaté.

§1º Será permitida a circulação de veículos de tração animal em vias e logradouros públicos da zona urbana e das áreas de expansão urbana quando houver necessidade de deslocamento para haras ou hipódromos, ou para qualquer local onde seja praticado hipismo, equoterapia, cavalgadas, passeios de charrete, eventos de cunho religioso ou folclórico, e demais atividades que deem destaque à integração, ao turismo e ao lazer.

§ 2º Fica liberada a circulação de veículos de tração animal em toda a zona rural de Taubaté e até o uso de força animal para trabalhar no arado, olaria e outras atividades afins que se destinam ao pequeno produtor rural.

Art. 2º O inciso II do artigo 581-AU da Lei Complementar nº7, de 1991, incluindo pela Lei Complementar nº205, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação, ficando o caput acrescido de parágrafo único:

‘Art. 581-AU ....

II – a Prefeitura Municipal fará gestão no sentido de incentivar aos trabalhadores aquisição de outros tipos de veículos que substituam os veículos de tração animal, como cavalo de lata e outros tipos existentes, e de criar mecanismos educacionais e profissionalizantes e de qualificação e capacitação para readaptação ao programa que será



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

implementado e que garanta aporte de recursos financeiros para inclusão socioeconômica para todos os trabalhadores que utilizam veículos de tração animal (VTA), e seus familiares, e ainda, a inclusão dos trabalhadores por meio de cooperativas e projetos sociais.

...

Parágrafo único. As despesas decorrentes com a execução do disposto inciso II deste artigo onerarão as dotações orçamentárias próprias cujas fontes de recursos serão provenientes das emendas ao orçamento impositivo e do FUBEM – Fundo de Proteção e Bem-estar Animal.

Art. 3º Fica revogado o artigo 581-I, da Lei Complementar nº 7, de 1991, incluído pela Lei Complementar nº 205, de 2009.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de janeiro de 2018”.

## **II – O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE**

A Lei Complementar nº 405, do Município de Taubaté é incompatível com o princípio de razoabilidade descrito no art. 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 144, assim previsto:

“Art. 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do estado, obedecerá aos princípios da legalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 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.”

Tal diploma proíbe a circulação de veículos de tração animal na zona urbana e expansão urbana, sendo permitida somente quando houver necessidade de deslocamento para haras, hipódromos, locais de prática de hipismo, equoterapia, cavalgadas, passeios de charrete, eventos de cunho religioso, folclórico ou atividades de lazer e turismo.

Sabe-se que os atos normativos devem ser presididos por cânones de isonomia, coerência lógica, racionalidade, razão, equidade, bom senso, que informam o princípio da razoabilidade. Salienta o Supremo Tribunal Federal que “cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam” (RTJ 204/385). A Suprema Corte censura a irrazoabilidade das normas, limitando o poder de legislar ao enunciar que:

“(...) O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador” (STF, ADI-MC 1.407-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 07-03-1996, DJ 24-11-2000, m.v., p. 86).

A lei em cena proíbe o tráfego de veículos de tração animal na zona urbana, no âmbito do Município de Taubaté. Evidencie-se que embora o Código de Trânsito tenha estabelecido em seu art. 24, inciso II, a competência do Município de “planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais” no âmbito de sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

circunscrição, esta competência não pode ser exercida suprimindo direitos e garantias individuais, como o direito de ir e vir.

Sabe-se que o trânsito em condições seguras é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (art. 1º, § 2º do CTB)

Sobre tal prisma, conclui-se que a relatividade dos direitos fundamentais não pode ensejar sejam eles violados por atos administrativos, legislativos ou judiciários, mas, sim, possam sofrer certas limitações, quando isso for imprescindível para resguardar outros direitos ou garantias de igual ou superior importância.

E a aferição de tal relatividade e confronto entre os princípios se faz pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Este último, implícito na Constituição Federal e expresso na Carta Paulista, no seu art. 111.

Como anota Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da razoabilidade *“visa a afastar o arbítrio que decorrerá da desadequação entre meios e fins”, tendo importância tanto quando da criação da norma, como quando de sua aplicação*” (Curso de direito administrativo, 14. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2006, p. 101). Também nesse sentido Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo, 19. ed., São Paulo, Atlas, 2006, p. 95).

Em sede doutrinária, Gilmar Ferreira Mendes, examinando a aplicação do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade pelo Col. Supremo Tribunal Federal, anotou *“de maneira inequívoca a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade da lei em caso de sua dispensabilidade (inexigibilidade), inadequação (falta de utilidade para o fim perseguido) ou*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

*de ausência de razoabilidade em sentido estrito (desproporção entre o objetivo perseguido e o ônus imposto ao atingido)” (cf. A proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, publicado em Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, São Paulo, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e Celso Bastos Editor, 1998, p. 83).*

Para superar o denominado “teste de razoabilidade”, é necessário que a lei preencha, em síntese, três requisitos: (a) necessidade; (b) adequação; e (c) proporcionalidade em sentido estrito.

Em outras palavras, é imperativo que o diploma legal se mostre efetivamente indispensável (necessidade), que se apresente apropriado aos fins a que se destina (adequação), e, por último, que os sacrifícios ou encargos dele decorrentes sejam aceitáveis do ponto de vista dos benefícios que produzirá (proporcionalidade em sentido estrito).

Em que pese o escopo seja, aparentemente, regulação do trânsito, proibir a circulação de veículos de tração animal em vias e logradouros do município, como no caso em exame, não passa pelo “teste de razoabilidade”.

Trata-se, em verdade, de providência despida de lógica, bom senso, racionalidade, que inviabiliza um meio de transporte, assegurado pelo Código de Trânsito Brasileiro, utilizado tanto na área rural quanto urbana do Município.

Nítido, portanto, que se trata de vedação que tem a potencialidade de embaraçar totalmente direito de locomoção dos cidadãos que utilizam esse meio de locomoção.

A ofensa ao princípio da razoabilidade tem servido, em julgados desse C. Órgão Especial, ao reconhecimento da inconstitucionalidade de leis que criam ônus excessivos e desnecessários para seus destinatários ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

para o próprio Poder Público. Confira-se: ADI 0136976-34.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. 16 de novembro de 2011, ADI 152.442-0/1-00, j. 07.05.08, v.u., Rel. Des. Penteado Navarro; ADI 150.574-0/9-00, j. 07.05.08, v.u., Rel. Des. Debatin Cardoso.

Ademais, os veículos de tração animal estão previstos no Código de Trânsito Brasileiro, estando sujeitos a registro, licenciamento e autorização para condução, nos termos do art. 24, XVII e XVIII.

“Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)

(...)

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações; (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

(...)

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Já o art. 52 do CTB cuida de disciplinar a forma de condução dos veículos de tração animal pelas vias públicas, não sendo possível a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

vedação total de circulação, mas tão somente regulamentação de sua circulação em conformidade com o princípio da razoabilidade.

“Art. 52. Os veículos de tração animal serão conduzidos pela direita da pista, junto à guia da calçada (meio-fio) ou acostamento, sempre que não houver faixa especial a eles destinada, devendo seus condutores obedecer, no que couber, às normas de circulação previstas neste Código e às que vierem a ser fixadas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.”

Todavia, quando o Município de Taubaté editou a Lei Complementar nº 405/2017 o fez à margem do CTB, proibindo totalmente a circulação de veículos de tração animal nas vias urbanas e áreas de expansão urbana, enquanto lhe era permitido pelo CTB (art. 24, XVII e XVIII) apenas regulamentar a circulação e não vedá-la, como se depreende da legislação impugnada, afastando-se de qualquer razoabilidade.

### III – PEDIDO LIMINAR

À sociedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura dos preceitos legais do Município de Araraquara apontados como violadores de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, de maneira a evitar oneração do erário irreparável ou de difícil reparação.

À luz deste perfil, requer-se a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação da Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Complementar nº 405, de 22 de fevereiro de 2017, do Município de Taubaté.

**IV – PEDIDO PRINCIPAL**

Face ao exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 405, de 22 de fevereiro de 2017, do Município de Taubaté.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Taubaté, bem como citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre os atos normativos impugnados, protestando por nova vista, posteriormente, para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 02 de outubro de 2017.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

aca/ns