

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal.

COMISSÕES
Justiça, Segurança e
Proteção do Consumidor
DATA, 18/08/2021
PRESIDENTE

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 176/2021

“Institui o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal no Município de São João da Boa Vista e dá outras providências”

A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal no Município de São João da Boa Vista.

Art. 2º O Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração estabelecerá:

- I - o prazo para a realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal - VTA; e
- II - as ações que viabilizarão a transposição dos condutores de Veículos de Tração Animal - VTA para outros mercados de trabalhos, por meio de políticas públicas de transposição anual que contemplem todos os condutores de Veículos de Tração Animal - VTA identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal.

Parágrafo único. Dentre as ações de que trata o inciso II deste artigo estarão aquelas que qualifiquem profissionalmente os condutores de Veículos de Tração Animal - VTA identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal para o recolhimento, a separação, o armazenamento e a reciclagem do lixo, observando-se as políticas públicas de educação ambiental.

Art. 3º Ficam estabelecidos os seguintes prazos para a proibição, em definitivo, da circulação no trânsito do Município de São João da Boa Vista:

- I - 1 (um) ano, para realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal - VTA; e
- II - 3 (três) anos, no caso de Veículos de Tração Animal - VTA.

§ 1º Fica permitida a utilização de Veículos de Tração Animal - VTA:
I - em locais privados;

RETIRADO PELO AUTOR
23/08/2021

Presidente

II - na área rural;

III- em baías que sejam autorizadas pelo Executivo Municipal.

§ 2º Fica proibido:

I - a condução de Veículos de Tração Animal - VTA por menores de 18 (dezoito) anos de idade;

II - a condução de Veículos de Tração Animal - VTA por pessoa não-habilitada, conforme legislação vigente;

III - o trânsito de Veículos de Tração Animal - VTA não-registrados, conforme legislação vigente; e

IV - a condução de Veículos de Tração Animal - VTA em zona urbana, exceto a prevista nos incisos I e III do § 1º deste artigo;

V - amarrar ou prender equinos, de qualquer modo, à margem de vias terrestres urbanas ou rurais, excetuando-se aqueles que estiverem em cercados adequados à retenção dos animais e em terras particulares.

Art. 4º O Poder Público poderá firmar convênio com instituições públicas e privadas, visando à implementação dos preceitos desta Lei.

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

JUSTIFICATIVA:-.

Em pleno século XXI presenciamos diariamente nas ruas das cidades (e também na zona rural) carroças puxadas por cavalos famintos, sedentos e submetidos a todo tipo de maus-tratos. Conduzidos por homens, mulheres e até crianças despreparadas e sem a menor consciência de respeito àquele animal que lhes provê o sustento.

Além disso, após uma vida inteira de trabalho excessivo, são abandonados para morrer, simplesmente descartados. Na maioria dos casos, os animais trabalham o dia todo em meio ao trânsito perigoso, sob pressão, gritos e chibatadas, expostos ao sol forte, ao frio e à chuva. Muitas vezes são alugados pelo dono para trabalharem também no período noturno, sem descanso.

Os apetrechos que os prendem à carroça causam-lhes ferimentos e desconforto. O resultado só poderia ser animais apáticos, desnutridos, cansados, humilhados, subjugados.

Em Porto Alegre, a exemplo de outras cidades, como Curitiba e Rio de Janeiro, já existe uma lei que proíbe os veículos de tração animal. A Lei nº 10.531, de 10 de setembro de 2008, estabelecia um prazo de oito anos, a partir da data de sua publicação, para que veículos de tração animal fossem proibidos de circular em Porto Alegre.

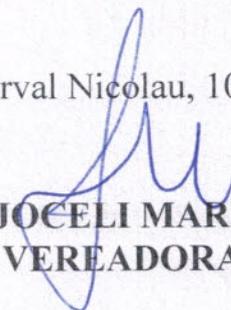
As exceções são: em locais privados; na área rurais, incluindo-se os núcleos urbanos intensivos; na região periférica; e locais públicos, para fins de passeios turísticos; e em rotas e baías que- sejam autorizadas pelo Executivo Municipal, desde que respeitem a integridade física dos animais.

A presente proposta de lei tem por finalidade instituir um Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal -VTA, que propõe estabelecer as ações que viabilizassem a transposição, por meio de políticas públicas, dos condutores de Veículos de Tração Animal=-VTA para outros mercados de trabalho.

Por fim, colacionamos o julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de norma municipal semelhante à pretendida neste projeto, que apontou não haver vícios na sua propositura por iniciativa parlamentar:

“Ação direta de Inconstitucionalidade. Norma Municipal que Cria Programa de Redução Gradativa no número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana. Vicio Formal Inexistente. Não é inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara De Vereadores que não atribui ao poder Executivo qualquer ônus e merece deste a defesa a sua CONSTITUCIONALIDADE. Ação Julgada Improcedente, por maioria (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 700030187793, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 05/10/2009). Travessa Oscar Muxfeldt, nº 81 - Centro - Foz do Iguaçu/PR - 85.851-490 – T”

Plenário Dr. Durval Nicolau, 10 de agosto de 2021.


JOCELI MARIOZI
VEREADORA-PL

Porto Alegre, 19 de agosto de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 20.663/2021

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 176, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Institui o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal no Município de São João da Boa Vista e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinadas matérias de interesse local.

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Dessa forma, quando se trata de dispor sobre a organização da estrutura administrativa do Município ou de atribuir a execução de tarefas aos órgãos da Prefeitura, a iniciativa é reservada ao Poder Executivo, não podendo a Câmara legislar nesse sentido. Exemplos disso na proposição em análise estão explícitos no art. 2º, incisos I e II e parágrafo único; no art. 3º, inciso I e § 1º, inciso III e no art. 4º do projeto de lei:

Art. 2º O Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração estabelecerá:

I - o prazo para a realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal - VTA; e

II - as ações que viabilizarão a transposição dos condutores de Veículos de Tração Animal - VTA para outros mercados de trabalhos, por meio de políticas públicas de transposição anual que contemplem todos os condutores de Veículos de Tração Animal - VTA identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal.

Parágrafo único. Dentre as ações de que trata o inciso II deste artigo estarão aquelas que qualifiquem profissionalmente os condutores de Veículos de Tração Animal - VTA identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal para o recolhimento, a separação, o armazenamento e a reciclagem do lixo, observando-se as políticas públicas de educação ambiental.

Art. 3º Ficam estabelecidos os seguintes prazos para a proibição, em definitivo, da circulação no trânsito do Município de São João da Boa Vista:

I - 1 (um) ano, para realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal – VTA;

(...)

§ 1º Fica permitida a utilização de Veículos de Tração Animal – VTA:

(...)

III- em baías que sejam autorizadas pelo Executivo Municipal.

(...)

Art. 4º O Poder Público poderá firmar convênio com instituições públicas e privadas, visando à implementação dos preceitos desta Lei.

(grifamos)

Por oportuno, quando o projeto de lei se refere ao “poder público”, a bem da verdade está se referindo ao Executivo que, ao fim e ao cabo, executará as ações.

Com relação à celebração de convênios e outros instrumentos pelo Executivo (vide art. 4º do projeto de lei), esclareça-se que estes são atos típicos de gestão próprio daquele Poder, não necessitando, em princípio, de autorização legislativa.

Esse é o entendimento de jurisprudência já consolidada. Como paradigma, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIn nº 177-9, interposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e publicada no DJU em 25 de outubro de 1996, para declarar inconstitucional o § 2º do art. 82 da Constituição Estadual, que determinava que os convênios “somente poderão ser postos em execução após aprovados pela Assembleia Legislativa”. Entenderam os julgadores que o dispositivo ofendia a harmonia e independência que deve nortear as relações entre Poderes municipais. A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) segue o mesmo entendimento de considerar inconstitucional a autorização legislativa para celebração de convênios, a exemplo da seguinte ementa de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. Artigo 15, parte final, da Lei n.º 4.857, de 11 de novembro de 2011, que condiciona a contratação, parcerias ou convênio, para fins de instalação e operação de sistema de videomonitoramento em vias públicas, à prévia autorização legislativa. Ingerência indevida que malfez os princípios da independência e harmonia entre os Poderes. A deliberação sobre tal matéria é de iniciativa exclusiva do Executivo. Sanção que não convalida o vício de iniciativa. Presença de vício de inconstitucionalidade formal insanável, por afronta aos artigos 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III, VII e XXI, todos da Constituição Estadual combinados com o artigo 2º da Carta Federal. **JULGARAM PROCEDENTE O PEDIDO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050620251, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/12/2012) (grifou-se)

A título de exemplos, também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) compartilha do mesmo entendimento de outros Tribunais, conforme demonstram as seguintes ementas de sua jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 29, XV, e 30, XI, da Lei Orgânica do Município de Andradina que impõem ao Executivo consultar previamente a Edilidade para autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios, bem como aprovar convênios celebrados entre o Município e a União, o Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades assistenciais. Violação do princípio da separação dos poderes. Invasão da reserva da Administração, com ofensa aos artigos 2º, 5º, 47, II e XIV da Carta Bandeirante, aplicável ao Municípios por força do art., 144 da citada Carta. Imposição que restringe a autonomia do Executivo para decidir sobre atos da gestão da administração. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2167852-88.2018.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão

Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve os incisos XIV do artigo 32 e XI do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente, que trouxeram a **competência da Câmara Municipal para autorizar e aprovar a celebração de convênio**, consórcio, acordo ou instrumento equivalente – **Interesse local que se encontra dentro das atribuições constitucionais do município** – **Inviabilidade da elaboração, pelo Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Executivo** – **Celebração de convênios, consórcios e acordos são típicas matérias administrativas, que se enquadram dentro da reserva da Administração Pública, que é de competência exclusiva do Poder Executivo** – **Afronta ao princípio da separação de poderes** – **Configuração da inconstitucionalidade** – **Ação procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2061166-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 11/10/2018) (grifou-se)

Uma vez celebrado o convênio, a providência que compete ao Chefe do Poder Executivo é comunicar à Câmara, como previsto no art. 116, § 2º, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos⁵. De qualquer forma, embora não se veja nada de grave em submeter diligentemente os interesses do Município na celebração de convênios e parcerias ao conhecimento prévio da Câmara de Vereadores, repita-se que, a rigor, tal não seria necessário constar como obrigação em lei.

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos⁶, pois parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Ao se analisar o conteúdo material da proposição também à luz da jurisprudência, obtém-se duas orientações: por um lado, o TJ/RS entende como inconstitucionais as leis de iniciativa de Vereador sobre esse assunto em que há a atribuição de tarefas ao Executivo, como exemplo da

⁵ Art. 116. [...] (...)

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à **Câmara Municipal respectiva**. (grifou-se)

⁶ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado de São Paulo:

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

§1º - **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições**.

§2º - **O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição**. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:

ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito. (grifou-se)

PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si**. (grifou-se)

organização do trânsito; por outro lado, desde que não incorra nesse vício de inconstitucionalidade, a lei que institui programa de redução gradativa de veículos de tração animal seria válida em razão de outros fundamentos jurídicos:

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI Nº 1.464/06, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE **REGULAMENTA O TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO URBANO**. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE (CF, ART. 22, XI), OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS (CE, ART. 8º). LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE VETO, PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL, TAREFAS RESERVADAS À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DAS REGRAS INSERTAS NOS ARTIGOS 10, 60, II, d, 61, I, e 82, III e VII. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. **PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019809953, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 15/10/2007) (grifou-se)

Ementa: DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **VEDAÇÃO DO USO VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. DEVER DE COIBIR AS PRÁTICAS QUE SUBMETAM OS ANIMAIS À CRUELDADE**. PROTEÇÃO INSUFICIENTE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO. 1. A vedação constitucional - prevista no art. 225, §1º, VII, da CF/88 - das práticas que submetam os animais a sofrimento e crueldade, decorre da dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e traduz-se em um típico dever de proteção do Estado em matéria ambiental. É pois, tarefa (ou fim) estatal zelar pelo bem-estar animal e combater, em todas as esferas, as práticas que causem sofrimento aos animais. 2. Contudo, na hipótese, não está configurada hipótese de omissão ou mesmo de proteção insuficiente do Poder Público Municipal no trato da questão. A Lei Municipal n. 10.531/08, em seu art. 3º, estabeleceu prazo de 8 anos para que seja proibida em definitivo a circulação de VTAs e VTHs no trânsito do Município de Porto Alegre. 3. **Referida Lei Municipal teve sua constitucionalidade reconhecida por esta Corte, no julgamento da ADI 70030187793, ocorrido em 05/10/2009**. 4. Em face de uma realidade de absoluta desigualdade no cenário social brasileiro, em que muitas das mazelas do atual modelo de desenvolvimento econômico recaem diretamente sobre parcelas menos favorecidas da população, não se pode desconsiderar que a utilização de animais de grande porte, notadamente cavalos, na tração de carroças, no perímetro urbano de Porto Alegre, é prática já associada à subsistência de inúmeros indivíduos. (...) (Apelação Cível Nº 70051651115, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 30/04/2014) (grifou-se)

Ademais, em sendo justamente o objeto da proposição estabelecer regras para a circulação de veículos de tração animal, tal medida visa, além da regulação quanto à matéria de trânsito, a proteção e defesa da saúde dos animais, portanto, vinculada à área ambiental, como forma de coibir maus tratos e crueldade aos animais utilizados para condução de veículos como as carroças, bem como, de assistência social, haja vista a vinculação dos proprietários e condutores dos

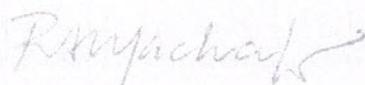
animais a meios de inserção em outras atividades econômicas para sua subsistência.

Porém, como são flagrantes as determinações impostas pelo Legislativo ao Executivo no art. 2º, incisos I e II e parágrafo único; no art. 3º, inciso I e § 1º, inciso III e no art. 4º do projeto de lei, ou seja, sem a decisiva participação do Poder Executivo, o objetivo da lei não se realizaria. Mesmo com a retirada dos dispositivos citados, que não podem constar no texto, a proposição parece ficar “esvaziada” de sentido, ainda que meritória a tentativa de instituição de programas que aliem a proteção dos animais com a redução de sua utilização como meio de transporte e outros estímulos ao desenvolvimento em substituição a essa atividade econômica, vislumbra-se afinidades com matérias de trânsito, meio ambiente, inclusão produtiva e até assistência social.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 176, de 2021, pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere explicitamente a matérias de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por ser meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser adaptado, retirando-se obviamente o art. 4º, para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM