PROJETO DE LEI Nº 092/2021

EMENTA: "Dispõe sobre substituição gradativa e, por fim, da proibição definitiva da utilização de veículos movidos a tração animal no perímetro urbano do Município de Rio das Ostras."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica proibida, em definitivo, a utilização de veículos movidos à tração animal, a condução de animais com cargas ou qualquer exploração animal para esse fim, no perímetro urbano do Município, no prazo de 04 (quatro) anos contados a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. Para efeitos desta lei consideram-se:

I - animais sujeitos à proibição: bovídeos, equídeos e caprinos;

II - tração animal: todo meio de transporte de carga movido por propulsão animal;

III - condução de animais com cargas: todo deslocamento de animal conduzindo cargas em seu dorso estando o condutor montado ou não.

§ 2º. Ficam permitidas as atividades em estabelecimentos públicos ou privados, nos termos da legislação vigente, tais como haras, corridas de cavalo (turfe), saltos com cavalos (hipismo), equoterapia, cavalgadas, bem como o uso de animais pelas forças públicas, militares ou civis, que tenham grupamentos com montaria, respeitando-se sempre o bem-estar dos animais.

Art. 2°. – Os animais encontrados em situações vedadas nos artigos anteriores serão retidos pelo agente fiscalizador, que acionará o órgão municipal competente para proceder sua apreensão e recolhimento, requisitando força policial, se necessário.

Parágrafo Único. Em se tratando de apreensão disposta no artigo anterior, a responsabilidade pela remoção e retirada do veículo de tração

animal, bem como das respectivas cargas, será dos proprietários e/ou condutores.

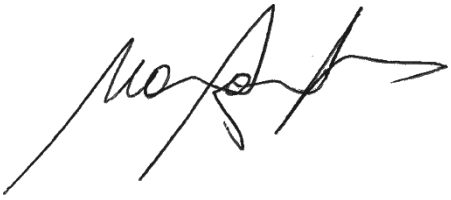
Art. 3°. – Os animais apreendidos serão encaminhados ao órgão responsável para a realização dos procedimentos de verificação das condições de saúde, microchipagem, bem como para o seu alojamento até que o seja levado a adoção ou outro procedimento disposto em Lei.

Art. 4°. – Deverá se incentivar a substituição dos veículos de tração animal por veículos de tração motorizada ou formas diversas de transporte que não violem o bem-estar dos animais.

Art. 5°. – O Poder Executivo poderá adotar medidas para substituição dos veículos de tração animal dispostos por outros diversos e regulamentará a Lei no que couber.

Art. 6°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2021.



Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição vem em conjunto com uma série de Projetos de Leis protocolados e já votados na Câmara Municipal de Vereadores e que têm como objetivo principal promover a proteção dos animais e o estímulo de práticas destinadas ao bem-estar animal em âmbito municipal.

Os animais têm sido utilizados para o transporte de cargas ao longo dos anos, desde a sua domesticação. Porém, o atual estágio de evolução da sociedade, aliado à nova paisagem urbana não permitem concordar com o uso desses animais atrelados a veículos transitando em meio a carros, ônibus e motocicletas, que se deslocam rapidamente, e que ficam também sujeitos a acidentes graves que podem vitimar tanto pessoas quanto os próprios animais.

Aliado a estes fatos, são constantes as denúncias de maus tratos, o que evidencia a questão dos direitos dos animais, tema que tem crescente relevância nas discussões entre sociedade e poder público. Na maioria das vezes os animais são utilizados sem ferraduras ou o que pode ser pior, com material inadequado.

Isso porque o piso asfáltico é muito abrasivo, o que torna obrigatória a utilização de ferraduras. Quando sem ferraduras, os animais sofrem, pois os cascos se desgastam rapidamente atingindo a lâmina sensível e provocando fortes dores.

Por outro lado, se há ferraduras mal posicionadas, o animal pode sofrer lesões articulares e se os cravos da ferradura atingem a lâmina sensível o animal sofre fortes dores e fica também exposto a infecções.

Além disso, com o passar dos tempos, a sociedade se modernizou dispondo de meios de carregamento e de transportes mais eficientes e que não necessite da utilização de animais.

Num momento de preocupação mundial com a questão de preservação animal e ambiental, se faz oportuno atribuir extensão legislativa que visa garantir alcance e destaque às ações preventivas, portanto, antecedentes as quais derivam da promoção e do bem-estar animal.

Não há dúvidas de que existem várias formas de transporte disponíveis, ainda mais num perímetro urbano, seja através de transporte público em vans, ônibus, veículos automotores, motocicletas, bicicletas, tornando desnecessário o uso e sofrimento do animal a título de veículo de tração.

A Constituição da República, no artigo 225, *caput*, corrobora o que se disse até aqui, afirmando que "***todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações***." O § 1º, por sua vez, detalhando os meios de garantir a proteção ambiental, obriga o Poder Público a "***proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade***."

Esclarecido o conteúdo material da proposição cumpre agora destacar sua constitucionalidade e legalidade, tanto do ponto de vista da competência do Município para legislar sobre o tema quanto a possibilidade do exercício do poder legiferante advir do Poder Legislativo como aqui.

Pois bem. Quanto à competência legislativa material, embora o art. 24, VI e XII, da Constituição atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar acerca de proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde, fauna e flora, há de ser interpretado em consonância com o art. 23, II e VI, da Constituição da República pelo qual se verificar que é atribuição dos Municípios proteger o meio ambiente e cuidar da saúde, observando o art. 30, I e II, da CF/88: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal.

A lei proposição se insere, efetivamente, na definição de interesse local, além de revestir-se do caráter de norma suplementar à legislação federal, pois além de veicular matéria de relevância para o Município trata de tema não atrelado às competências privativas da União (CF, art. 22), ou seja, estabelece uma política de promoção de bem-estar aos animais para se evitar o sofrimento com seu uso para veículos de tração animal, o que vem ao encontro do art. 225, § 1º, VII, da Carta Magna.

A respeito da competência suplementar dos Municípios para legislar sobre a proteção e defesa do meio ambiente, transcreve-se a esclarecedora lição de Paulo de Bessa Antunes, um dos maiores expoentes em Direito Ambiental:

> "Na forma do artigo 23 da Lei Fundamental, os Municípios têm competência administrativa para defender o meio ambiente e combater a poluição. Contudo, os Municípios não estão arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno

> encarregadas de legislar sobre meio ambiente. No entanto, seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber, promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Está claro que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente." (Direito Ambiental. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 77, grifou-se).

Importante, ainda, destacar o entendimento firmado no e. Supremo Tribunal Federal sobre os limites da competência legislativa municipal em matéria de meio ambiente (RE nº 586.224/SP, julgado em 5/3/2015), publicado no Informativo nº 776:

> "O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente, juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88)."

Portanto, verificado o interesse local na regulamentação do tráfego urbano através dos veículos de tração animal, com o fim de sua progressiva redução e garantia de bem-estar dos animais, e considerando o precedente jurisprudencial acima destacado, reconhece-se a competência legislativa municipal, em especial porque o Código de Trânsito Brasileiro estabelece, como competências municipais, o registro e licenciamento de VTAs e a autorização de sua condução, devendo tais atos respeitar a regulamentação local pertinente (arts. 24, XVII e XVIII, 129 e 141, § 1º, do CTB):

> "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;
>
> Art. 129. O registro e o licenciamento dos veículos de propulsão humana e dos veículos de tração animal obedecerão à regulamentação estabelecida em legislação municipal do domicílio ou residência de seus proprietários. (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015).
>
> Art. 141 (...)
>
> § 1º A autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal ficará a cargo dos Municípios."

Logo, é evidente a competência legislativa municipal para ordenar o trânsito urbano em relação aos condutores de veículos de tração animal no estrito âmbito local, tendo como fundamento a previsão do art. 30, I, da Constituição Cidadã de 1988.

Indubitável, assim, que a proposição não se constitui em ato concreto de administração, mas sim norma geral abstrata com o propósito de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Poder Público municipal implementá-la através de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar, conforme artigo 84, IV, da Constituição da República, ou seja, respeitando os critérios de conveniência e oportunidade da Administração.

Secundariamente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol

previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Em análise o presente Projeto tem como pano de fundo conteúdo praticamente idêntico ao já analisado por Tribunais Pátrios em atos normativos similares como, por exemplo, a Lei n° 11.285/2021 do Município de Belho Horizonte/MG, a Lei n° 10.474/2017 do Município de Maringá/PR e a Lei n° 10.531/2008 do Município de Porto Alegre/RS, reconhecendo constitucional a norma que editada pelo ente público municipal e que teve iniciativa legiferante no Poder Legislativo, decisão que foi inclusive mantida pelo e. Supremo Tribunal Federal no julgamento do **ARE n° 976.552/RS**[1]:

> "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. VÍCIO FORMAL INEXISTENTE**. Não é inconstitucional a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores que não atribui ao Poder Executivo quaisquer ônus e merece deste a defesa de sua constitucionalidade. **AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70030187793, Des. (a) Rel. (a) Carlos Eduardo Zietlow Duro, Des. (a). Redator (a) Redator: Danúbio Edon Franco, Tribunal Pleno, TJRS, Julgado em: 05-10-2009; grifou-se).

Diversamente, o Ministério Público tem atuado e movido ações civis públicas contra os gestores e representantes de municípios ou estados em que há a prática de maus-tratos aos animais, inclusive mencionando a ausência de ato legislativo para proibir a prática da tração de veículo por animais[2].

[1] http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4997778
[2] http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/ouKM6KUudREfb1K_2019-2-28-13-58-18.pdf

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (*i*) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (*ii*) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (*iii*) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, três situações inexistentes aqui.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Ora, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de

> servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Assim, não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 112, § 2°, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas. A razão é simples.

Da proposição em foco não se vislumbra qualquer obrigação ao Poder Executivo que implique diretamente a necessidade de fonte específica em termos financeiro-orçamentários para atendimento de novos encargos.

Hoje, a mera alegação de que a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

O entendimento é unânime: não é necessária a indicação de fonte de custeio pela lei municipal (art. 167, I, da CF/88) de início, até porque a implementação da lei e de seus efeitos na parte em que poderia gerar gastos ao Poder Executivo dependerá de sua própria atuação, ou seja, no momento que entender adequado suportará eventuais gastos, o que não precisa acontecer, necessariamente, no atual exercício financeiro.

E, ainda que assim não fosse, caberia a aplicação da orientação firmada pelo Plenário do STF, ao julgar a **ADI 3.599**, Rel. Min. Gilmar Mendes: "*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro*".

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador