Parecer nº 013/2022

Projeto de Lei nº 031/2022, que "Institui no Município de Sant'Ana do Livramento – RS o programa de redução gradativa dos veículos de tração animal (VTAS) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências". Inconstitucionalidade parcial.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Maurício Boffil Del Fabro, fls. 11, datada de 09/03/2021, acerca do PL nº 031/2022, que "Institui no Município de Sant'Ana do Livramento – RS o programa de redução gradativa dos veículos de tração animal (VTAS) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências". Recebida a solicitação de parecer em 10/03/2021. Autuado e rubricado até fls. 11.

Em linhas gerais, o PL nº 026/2022, como já expresso na própria ementa, objetiva a redução gradativa dos veículos de tração animal (VTAs).

Pois bem, necessário que se faça uma breve análise de leis similares (sem caráter exaustivo) que foram objeto de Ações de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande Sul, selecionadas aleatoriamente, mas que, obviamente, servem de parâmetro:

Erechim, nº 4.227/2007, "DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE ATRELAR ANIMAIS EM VEÍCULOS DE TRAÇÃO PARA COLETA, TRANSPORTE E ENTREGA DE MATERIAIS SÓLIDOS, OU QUALQUER TIPO DE TRABALHO, NO PERÍMETRO URBANO"	Porto Alegre, Lei nº 10.531/2008, INSTITUI, NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, O PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA DO NÚMERO DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL E DE VEÍCULOS DE TRAÇÃO HUMANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	Lajeado, Lei nº 10.503/2017, Disciplina a circulação e sinalização de veículos de tração humana (carrinhos de metal para o transporte de produtos recicláveis), no Município de Lajeado/RS e dá outras providências.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE TRÂNSITO DE VEÍCULOS MOVIDOS À TRAÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO	DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VEDAÇÃO DO USO VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL NO MUNICÍPIO DE PORTO	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.502/2017. MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS. INCONSTITUCIONALIDADE

URBANO DA CIDADE. INTERESSE LOCAL PREPONDERANTE, NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLICIA, VISANDO MELHORIA NO TRÂNSITO LOCAL. PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR. NORMA QUE, PROÍBE O TRABALHO QUE ACARRETE MAUS TRATOS AOS ANIMAIS, EM CONSONÂNCIA COM O DISPOSTO NO ARTIGO 225, VII, DA CF. O Município tem competência para ordenar o trânsito urbano, que é matéria de seu interesse local, bem como o transporte, nos termos do que permite o artigo 30, I e V, da CF. A utilização de animais no perímetro urbano em veículos de tração, nas hipóteses previstas no artigo 1º, caput, da Lei 4.227/07 interessa à municipalidade e aos munícipes, visando, obviamente, facilitar o tráfego na cidade, no exercício do poder de polícia, preponderando o interesse público sobre o particular. Proibição de maus tratos aos animais, com amparo no artigo 23, VI, conjugado com o artigo 225, VII, ambos da Constituição Federal. Inconstitucionalidade, todavia, de dispositivos, como o do parágrafo único do art. 2º, o do art. 3º, e o do parágrafo único do art. 7º, que traduzem confisco. Por igual, invalidade do art. 10, por consignar isenção de responsabilidade do município à margem das normas que regulamentam a espécie. Arts. 5º, XXII e art. 170, II da Carta Federal, arts. 43 e 186 do Código Civil. Ação julgada parcialmente procedente, com a proclamação da invalidade do parágrafo único do art. 2º, do art. 3º, do parágrafo único do art. 7º e do art. 10. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE**, POR MAIORIA.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70024563785, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Redator: Vasco Della Giustina, Julgado em: 29-09-2008).

ALEGRE. DEVER DE COIBIR AS PRÁTICAS QUE SUBMETAM OS ANIMAIS À CRUELDADE. PROTEÇÃO INSUIFICIENTE 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. 5. Não pode ser olvidado também que o prazo final para retirada dos VTAs de circulação em Porto Alegre é agosto de 2016, quando então se poderá exigir de modo contundente que o Poder Público cumpra com o disposto na legislação municipal. 6. Por certo os abusos contra os animais devem ser individualmente coibidos enquanto os grupos

FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 19, "CAPUT", 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Lei Municipal nº 10.503/2017, do Município de Lajeado/RS, que disciplina a circulação e sinalização de veículos de tração humana (carrinhos de metal para o transporte de produtos recicláveis), no Município de Lajeado, e dá outras providências. 2. Vício de inconstitucionalidade formal configurado, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. 3. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, "caput", e 10, da Carta Estadual. Violação dos princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência (art. 19, "caput", CE/89). 4. Mesmo considerando que haverá criação de despesa, assevera-se que a inexistência de previsão nas peças orçamentárias não possui o condão de manchar de inconstitucionalidade material a lei que a cria, conforme entendimento do E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3599). A falta de dotação ou previsão orçamentária impede seja implementada a ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não geraria a inconstitucionalidade por si só. No caso, a inconstitucionalidade, conforme já apontado, decorre do vício formal de iniciativa, por se tratar de matéria cuja iniciativa é reservado ao Chefe do Poder Executivo Municipal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE**. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085255586, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 10-12-2021)

	sociais se adaptam aos programas de redução de VTAs estabelecidos pela Lei Municipal e pelo Decreto regulamentador. Também a responsabilidade solidária das autoridades competentes que deixem de dar cumprimento às obrigações estabelecidas, deve ser observada. Contudo, tais questões refogem ao objeto da presente ação civil pública, podendo ser objeto de ação específica. 7. Solução ancorada em uma visão integrada e interdependente dos direitos fundamentais sociais e de proteção do ambiente, aqui compreendida a vedação de maus tratos aos animais. PREQUESTIONAMENTO. Inexiste obrigatoriedade de enfrentamento direto quanto a todos os dispositivos legais invocados pelo recorrente, bastando a solução da controvérsia trazida à baila. **SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA** MANTIDA. APELO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 70051651115, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 30-04-2014).	

A problemática em si não surge pelo fato de que o parlamentar não possa legislar sobre o tema, o que, em tese, já resta superado, mas sim a questão de criar atribuições para órgãos do município, e é justamente esse aspecto que diferencia questões que levam à constitucionalidade ou inconstitucionalidade do diploma.

A temática é relevante e de suma importância em âmbito municipal, todavia, ainda assim, encontra restrições legais impostas, principalmente quando, por disposição constitucional, veda ao vereador que legisle sobre temas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo[1], o que leva ao comprometimento e esvaziamento da proposição.

---

[1] Constituição Estadual.
Art. 60. São de **iniciativa privativa** do Governador do Estado as leis que:
II - disponham sobre:
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, **privativamente**:
II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

Na lição de Hely Lopes Meirelles[2]:

> *"[...]. A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos,* ***advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto****. [...]."[grifo nosso]*

In casu, não se trata de "copiar", mas sim embasar-se em outras legislações como fonte, cujo objeto tenha sido analisado em Ação Direta de Inconstitucionalidade, para se tenha uma mínima margem de segurança jurídica, até porque eventual precedente jurídico trata-se de base relevante de consulta (jurisprudência).

Genericamente, constata-se dos incisos I, II e III do art. 1ª, **dentre outros**, estão criando atribuições para Secretarias, o que não encontra respaldo constitucional. Ainda o art. 12, que autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com instituições públicas e privadas voltadas a implementação da proposição, o que não encontra constitucionalidade[3], pois não há base legal para a imposição de autorização para a assinatura de convênio, pois se trata de ato de gestão.

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual; [grifo nosso]

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

[3] Nessa linha: CONSTITUCIONAL. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DO HERVAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS PELO MUNICÍPIO E SUBORDINAÇÃO À AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 82, II E XXI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Manifesta a inconstitucionalidade de parte do artigo 9º, caput, e do inciso IV, do artigo 54 da Lei Orgânica do Município de Santa Maria do Herval, quanto às expressões "mediante autorização da Câmara Municipal" e "autorizar convênios e contratos de interesse municipal", por subordinarem a celebração de convênios à autorização da Câmara de Vereadores, em clara ofensa aos princípios da simetria e da separação, independência e harmonia entre os Poderes, restando, pois, violados os artigos 5º, 8º,

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo[4], é pela parcial inconstitucionalidade parcial do PL em voga, com as ressalvas referidas no presente.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas da análise do PL.

Sant'Ana do Livramento, 15 de março de 2022.

Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

10, 82, II e XXI, da Constituição Estadual.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075943720, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 26-03-2018)

[4] STF. MS 24073.