

EXPEDIENTE N° 196/2015  
PROJETO DE LEI N° 165/2015



CÂMARA MUNICIPAL DE ESTEIO  
GABINETE DO VEREADOR LEONARDO PASCOAL  
RUA 24 DE AGOSTO, 535, CENTRO, 3º ANDAR - SALA 06  
CEP: 93280-000 - ESTEIO - RS  
TELEFONE (51) 3458-5015 - FAX (51) 3458-3366  
E-MAIL: leonardopascoal@camaraesteio.rs.gov.br

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N° 003/2015  
CAMARA MUNICIPAL DE ESTEIO

RECEBIDO  
EM 05/10/15  
Ricardo Silva  
Diretor-Geral  
Matr. 0118

Institui, no Município de Esteio, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Esteio decreta:

**Art. 1º** Fica instituído, no Município de Esteio, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal.

**Art. 2º** O Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal poderá estabelecer:

I – o prazo para realização, pelo Executivo Municipal, do cadastramento social dos condutores de Veículos de Tração Animal (VTAs) e de seus familiares;

II – a implementação de ações que viabilizarão a transposição dos condutores de VTAs e de seus familiares, no mercado de trabalho, por meio de políticas públicas de transposição anual que contemplem todos os condutores de VTAs, bem como seus familiares, identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal;

III – a implementação de ações que visem à inserção dos filhos dos condutores de VTAs em escolas, em creches e em atividades recreativas, buscando atendimento em tempo integral;

IV – avaliação física e clínica dos animais que conduzem carroças, afim de verificar seu estado de saúde;

V – ações de substituição da tração dos VTAs por outras com baixo impacto ambiental.

§ 1º – O cadastramento social previsto no inciso I do Art. 2º desta Lei poderá observar e utilizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadúnico).

§ 2º – Dentre as ações de que trata o Inciso II do Art. 2º desta Lei, poderão estar aquelas que qualifiquem profissionalmente os condutores de VTAs e seus familiares, identificados e cadastrados pelo Executivo Municipal, para o recolhimento, a separação, o armazenamento e a reciclagem do lixo produzido no município, observando-se as políticas públicas de educação ambiental.

§ 3º – A avaliação prevista no inciso IV do Art. 2º desta Lei poderá ser regulamentada pelo Executivo Municipal, no prazo de 90 dias após a publicação desta Lei.

**Art. 3º** Para a execução do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal poderá ser criado, pelo Executivo Municipal, o Fundo Municipal para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal (FRGV).

**Art. 4º** Fica estabelecido o prazo de 6 (seis) anos para que seja proibida, em definitivo, a circulação de VTAs no trânsito do Município de Esteio.

§ 1º – Fica permitida a utilização de VTAs:

- I – em locais privados;
- II – em locais públicos, para fins de passeios turísticos;
- III – em rotas e baías que sejam autorizadas pelo Executivo Municipal.

§ 2º – O Executivo Municipal poderá determinar prazo a partir do qual não serão mais cadastrados novos condutores de VTAs no Município de Esteio, mantendo-se apenas aqueles já cadastrados, até que seja efetivada a proibição em definitivo prevista no *caput* deste artigo.

**Art. 5º** A circulação de VTAs, até a sua proibição em definitivo, obedecerá também o disposto na Lei Municipal nº 5.680, de 11 de abril de 2013.

**Art. 6º** O Executivo Municipal poderá restringir gradativamente o trânsito de VTAs em logradouros do Município, bem como limitar o horário de circulação dos mesmos.

**Art. 7º** O Poder Público poderá firmar convênio com instituições públicas e privadas, visando à implementação dos preceitos desta Lei.



**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Esteio (RS), 02 de outubro de 2015.

  
Leonardo Pascoal  
Vereador

#### **JUSTIFICATIVA**

##### - Quanto ao mérito

A utilização de Veículos de Tração Animal (VTAs) em pleno século XXI vai na contramão dos avanços obtidos em políticas de bem estar animal implantadas em todo o mundo. O problema do uso de cavalos ou outros animais para transporte de carga se dá no próprio uso do animal, que não é um veículo, mas sim um ser com interesses próprios, que não é o de ser tratado como escravo, como propriedade humana.

Cavalos utilizados em carroças, na maior parte dos casos, passam o dia todo sem se alimentar corretamente, com bridão em suas bocas machucando suas línguas, além do transtorno de chicotadas e do barulho do trânsito que o atormenta. Além disso, a utilização de VTAs atrapalha a mobilidade do município, tornando o trânsito mais lento e perigoso.

Contudo, devemos ter ciência de que a maior parte das pessoas que utilizam VTAs a fazem na sua atividade profissional, utilizando a carroça como meio de transporte dos resíduos recolhidos na cidade. Há, portanto, um componente social e econômico que deve ser levado em consideração.

Nesse sentido, o que se propõe não é a proibição imediata da circulação de Veículos de Tração Animal, mas sim a criação de um programa que permita, no prazo de seis anos, que esta proibição se efetive. Nesse período políticas públicas deverão permitir que os condutores substituam seus meios de transporte ou se capacitem para atuar em outras atividades.

Desta forma, com o intuito de reduzir os maus tratos aos animais, bem como melhorar a mobilidade da cidade, tem-se como importante a entrada em vigor destas

definições. Sendo assim, conto com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação deste projeto.

*- Quanto à constitucionalidade*

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se manifestou favorável à apresentação de proposição legislativa análoga a este Projeto de Lei, que institui em Porto Alegre o "Programa de Redução Gradativa no Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana".

**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, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 05/10/2009)

(TJ-RS - ADI: 70030187793 RS , Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Data de Julgamento: 05/10/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/02/2010)

No mesmo sentido é o Parecer Jurídico nº 22/2014 (em anexo), da Procuradoria da Câmara Municipal de Esteio, que **entende ser sustentável a constitucionalidade da proposta** que cria o Programa de Redução Gradativa no Número de Veículos de Tração Animal no Município de Esteio.

086: Parecer Jurídico  
Encontra-se no processo:  
EM 07-10-15.  
Câmara Municipal de Esteio  
Baldur Z. S. Zietlow  
Matr. 0116

## CÂMARA MUNICIPAL DE ESTEIO

### PARECER JURÍDICO N. 22/2014

I - Versa o presente parecer jurídico acerca da constitucionalidade e legalidade de anteprojeto de lei ordinária cuja ementa “Institui, no Município de Esteio, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e dá outras providências”.

A solicitação de orientação jurídica adveio por intermédio de ofício datado de 14 de maio de 2014, firmado pelo Ilustre Senhor Vereador Leonardo Pascoal, parlamentar autor do referido anteprojeto, o qual veio anexado na consulta.

O art. 2º do projeto trata de requisitos do programa, tais como cadastramento social dos condutores de veículos de tração animal, inclusão destes no mercado de trabalho, entre outras medias afins.

O art. 4º sugere a criação de fundo municipal para implementação da ação.

Por sua vez, o art. 5º estipula o prazo limítrofe de 8 (oito) anos para a proibição, em definitivo, da circulação de VTA's no trânsito do Município de Esteio.

É o sintético relato.

II - O ponto nodal é investigar a possível arguição de inconstitucionalidade pela iniciativa legislativa na futura lei, o que se passa a pormenorizar mais detidamente.

A essência de toda a questão da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, no processo legislativo, encontra fulcro nos artigos 61, § 1º, incisos I e II e 84, inciso XXIII, todos da Constituição da República, a seguir transcritos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

(...)

Comentando sobre a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo prevista na Lei Máxima, vale citar trecho esclarecedor da obra dos ilibados constitucionalistas Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonçalves<sup>1</sup>:

**Quis o constituinte que temas relacionados ao regime jurídico de servidores públicos, civis e militares estivessem subordinados à iniciativa de lei reservada ao Presidente da República. Da mesma forma, deve ter origem no Executivo lei que dispõe sobre a existência e atribuições de órgãos da Administração, bem como sobre as atribuições de seus cargos e requisitos para o seu preenchimento.**

---

<sup>1</sup> *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 750-1.

**Disposições normativas sobre organização e funcionamento da Administração Federal, que não impliquem aumento de despesa, passaram a ser objeto de decreto do Presidente da República.**

**Desse modo, leis de aumento de vencimentos ou de criação de vantagens somente podem resultar da iniciativa do Chefe do Executivo.**

A Constituição, nos arts. 84, XXIII, e 165, reserva também ao Presidente da República a iniciativa de leis no âmbito orçamentário (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais). Trata-se de iniciativa reservada e vinculada, já que a apresentação da proposta é obrigatória.

Matéria tributária não se insere no âmbito da iniciativa reservada do Presidente da República. O art. 61, § 1º, II, b, fala em matéria tributária, mas aquela relacionada aos Territórios apenas. A lei que concede benefício tributário, assim, não é da iniciativa reservada do Chefe do Executivo, não cabendo cogitar, aqui, de repercussão no orçamento dela decorrente, já que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa”.

Configura usurpação de iniciativa reservada a lei surgida a partir de proposta de parlamentar que, embora não discipline assunto sujeito à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, fixa um prazo para o exercício dessa iniciativa.

Grifou-se.

O modelo da iniciativa para projetos legislativos estabelecido pela Constituição Federal, acima enfocado, no que couber, deve ser seguido pelos demais Entes Federados, por ser texto normativo federal de reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas.

Prosseguindo, o parâmetro normativo para a averiguação da constitucionalidade da lei municipal, como no caso vertido, é a Constituição Estadual.

As prescrições jurídicas aplicáveis às circunstâncias, embora se refiram textualmente ao Governador do Estado, devem ser interpretadas simetricamente em relação à definição da competência dos Prefeitos Municipais.

Dito isso, estatui o art. 82, inciso VII, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...)

A expressão “organização” tem projeção bem ampla, e dentro de sua zona de certeza positiva, sem margem de dúvida, exemplificativamente, se situa a criação

de atribuições para o Poder Executivo, que configura inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa.

Essencial informar que em 15 de outubro de 2013, a matéria já foi objeto de parecer formulado por esta Procuradoria Jurídica, tendo como enfoque a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 70030187793, julgada pelo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em 05 de outubro de 2009, tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Desembargador Carlos Eduardo Zietlow Duro.

A ementa do aludido precedente é a seguinte:

**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, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 05/10/2009)

Grifou-se.

Como se vê, a decisão em testilha afirmou inexistir vício formal em projetos de lei, de autoria legislativa, que tratem sobre redução gradativa do número de veículos de tração animal, exatamente como o presente, considerando que não há atribuição de ônus ao Poder Executivo.

Consoante ressaltado no parecer anterior, o caso comporta algumas peculiaridades, sendo a mais gritante o fato de que Prefeito do Município que editou a lei suscitada sancionou o projeto e inclusive defendeu seu conteúdo perante a Corte Estadual.

Tal fator contribuiu para o resultado do julgamento, como se depreende de trecho do voto condutor da tese vencedora, proferido pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Danúbio Edon Franco:

Em um primeiro momento, eu diria que do ponto de vista formal o encaminhamento da questão estaria correto, porém um detalhe diferencia a presente ação de outros tantos julgamentos dessa natureza. **O detalhe reside no fato de que o Poder Executivo que sancionou a lei, quando convocado, veio a juízo defendê-la, dizendo que nenhum encargo lhe foi atribuído pela referida lei, que consiste na definição de um “programa” a ser posto em prática com o objetivo de oportunizar uma**

**“gradativa redução do número de veículos de tração animal e humana em Porto Alegre”, ressaltado que o diploma não define qualquer espécie de “programa” imposto pelo Legislativo ao Executivo, tampouco define qualquer espécie de “gradação” que sirva de parâmetro para o desenvolvimento de uma política pública. Finaliza, pedindo a improcedência da ação.**

Esse aspecto, por si só, seria o suficiente para sustentar a improcedência da ação. Digo isso, porque não se está lidando com um caso em que sanção da lei tenha ocorrido por equívoco ou inadvertência e muito menos de que sobre a lei tenha se formado, posteriormente, um juízo seguro de inconstitucionalidade. A ratificação (defesa da lei em juízo) pelo Poder Executivo afasta esse questionamento e mostra que a lei atende aos anseios da municipalidade. Com essa manifestação, está sendo dito, se era isso que faltava, aqui está a confirmação da legitimidade da iniciativa legislativa e da legalidade da lei. No entanto, como dito, a defesa revela que nem mesmo a área reservada à iniciativa exclusiva do Poder Executivo foi invadida.

Nessa linha de entendimento, vale a consideração feita pelo Des. Aquino: ... proclamar a inconstitucionalidade desta lei é ser mais realista do que o rei. **Em verdade, com a manifestação do Poder Executivo supriu-se o eventual vício.** Ainda que o procedimento de declaração de inconstitucionalidade seja objetivo, não se pode perder de em área determinada, cuja única implicação, sem impor nada ao Poder Executivo, é dizer os limites para o exercício do poder de polícia. Igualmente, a lei, sem impor o definir alguma atividade ao Poder Executivo, instituiu um “programa” objetivando o encaminhamento das pessoas que fazem disso seu meio de vida para uma atividade mais nobre.

**Em síntese, o que afirma o Poder Executivo é que essa lei não lhe impôs qualquer ônus, seja de que natureza for. O que ali está previsto faz parte da atividade administrativa rotineira do Município. Em outras palavras, o Poder Legislativo Municipal não invadiu a órbita de atuação do Poder Executivo; não feriu o princípio de independência entre os poderes. Atuou nos limites da sua competência constitucional.**

Por essas razões, julgo improcedente a ação.

Destacou-se.

Resta nítido que o elemento essencial para a declaração de improcedência da ação foi a sanção e defesa da lei arguida, por parte do Poder Executivo.

No cotejo com a maioria das decisões do Tribunal de Justiça Gaúcho, bem como do Supremo Tribunal Federal, o projeto é passível de ser questionado se não interfere na esfera organizacional do Executivo Municipal, ao instituir o programa, inclusive com previsão de prazo para implementação (8 anos – art. 5º).

Isso já foi devidamente alertado no parecer de outubro de 2013, lançado por este órgão jurídico, na seguinte passagem:

Todavia, a apreciação desta ADIn esteve circunscrita ao âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. A matéria não foi reapreciada

nos Tribunais Superiores, pelo que, ainda não se pode tomar como jurisprudência dominante, até porque como se recolhe do acórdão abaixo, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em reiterados julgados, a chancela do executivo em matéria constitucional não convalida a norma viciada.

Porém, como a ADI n. 70030187793 é o posicionamento mais recente do TJRS sobre a matéria, aduziu inexistir vício formal em projetos de lei, de autoria legislativa, que tratem sobre redução gradativa do número de veículos de tração animal e que não houve gênese de atribuição ou ônus ao Poder Executivo no assunto, o anteprojeto de lei ora examinado presume-se constitucional.

Ademais, o anteprojeto legislativo em liça reproduz, em seu conteúdo, a Lei nº 10.531/2008 de Porto Alegre, que foi objeto da ação direta de inconstitucionalidade acima mencionada.

Sendo assim, com todas as ressalvas cabíveis abordadas neste ato e na manifestação anterior, de 2013, sustentável que o anteprojeto não padece do vício de inconstitucionalidade formal.

III – Sob a ótica da técnica legislativa, algumas considerações são necessárias.

Tendo em vista o contido no art. 10, inciso III, da Lei Complementar Federal n. 95/98<sup>2</sup>, que versa sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos em geral, sendo aplicável aos Municípios, os parágrafos do art. 2º, do projeto, devem ser representados pelo sinal gráfico "§", constando § 1º, § 2º e assim sucessivamente.

Mesma recomendação é aplicável ao art. 5º.

IV - Pelo que foi declinado, sem olvidar as alterações textuais contidas no item III desta peça, tendo em vista a ADI n. 70030187793, da lavra do TJRS, atentando-se para as peculiaridades de sua prolação, como declinado na

---

<sup>2</sup> Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

(...)  
Grifou-se.

fundamentação deste parecer, entende-se sustentável a constitucionalidade do anteprojeto de lei ordinária cuja ementa “Institui, no Município de Esteio, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e dá outras providências”.

S.M.J, é o parecer.

Contudo, remeta-se para apreciação superior.

Esteio, 16 de maio de 2014.

Sandro Dutra Ribeiro  
Procurador da Câmara Municipal de Esteio  
Inscrito na OAB/RS sob o n. 60.922.

Aprovado:

Eran Vidal de Negreiros  
Procurador-Chefe da Câmara Municipal de Esteio