

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO-
MG

PARECER N.º 093/2021

ASSUNTO: INSTITUI A POLÍTICA DE PROTEÇÃO AO ANIMAL DE GRANDE PORTE NO ÂMBITO MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

COMISSÃO COMPETENTE: JUSTIÇA E REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DA PROPOSTA DE LEI

1. Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do vereador Leonardo Pereira Ribeiro, que objetiva instituir a Política de Proteção ao animal de grande porte e estabelecer princípios e diretrizes para sua implementação no âmbito do Município de Pedro Leopoldo.

2. A proposta veio acompanhada de justificativa no sentido de que o Projeto visa preencher o espaço normativo no que tange às políticas públicas voltadas aos animais, em especial, aos animais de grande porte, instituindo regras de proteção a animais como cavalos, bois, mulas e outros, os quais, muitas vezes, estão sujeitos a maus-tratos e descaso por parte de seus donos.

DO FUNDAMENTO

3. O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, a administração e o governo próprios. A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

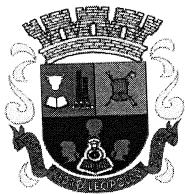
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

4. A lei que se pretende instituir se insere, efetivamente, na definição de interesse local, além de revestir-se do caráter de norma suplementar à legislação federal. Isso porque o Projeto de Lei nº 52/2021, além de veicular matéria de relevância para o Município, não atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22), estabelece uma política de utilização sustentável e redução gradativa dos veículos de tração animal, com vistas a assegurar a autonomia dos condutores de VTAs e o bem-estar dos animais, estabelecendo, ainda, infrações administrativas e respectivas penalidades para a utilização irregular dos veículos, o que vem ao encontro do art. 225, § 1º, VII, da CF/88 e do art. 251, § 1º, VII, da CE/RS. A respeito da competência suplementar dos Municípios



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

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. 77-8).

5. Importante, ainda, destacar o entendimento firmado no STF 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).

6. Além disso, na ADI nº 70024563785, julgada pelo TJRS em 29/09/2008, afirmou-se 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 CF/88:



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROIBIÇÃO DE TRÂNSITO DE VEÍCULOS MOVIDOS À TRACÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO URBANO DA CIDADE. INTERESSE LOCAL PREPONDERANTE, NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA, 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 municípios, 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. [...] (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)

7. 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)

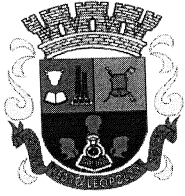
XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

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.

8.. **Verifica-se**, no caso, que não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto por Vereador sobre a matéria tratada, já que, com base nos



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

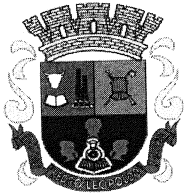
COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

fundamentos acima expostos, não se constata qualquer hipótese de iniciativa privativa e/ou exclusiva. Essa também foi a conclusão do TJRS ao julgar a ADI nº 70030187793, que versou sobre semelhante diploma legal do Município de Porto Alegre (Lei Municipal nº 10.531/2008), reconhecendo que o programa de redução gradativa no número de veículos de tração animal e de veículos de tração humana naquela localidade, de iniciativa parlamentar, não possuía vício de iniciativa no processo legislativo:

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, TJRS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Redator: Danúbio Edon Franco, Julgado em: 05-10-2009).

9. No entanto, destaca-se, para fins de alerta, que no precedente acima destacado a tese do vício de iniciativa foi rejeitada por maioria, tendo sido travado um amplo debate a respeito dos limites para a regulamentação da matéria por iniciativa parlamentar. Tal fato indica que o tema em análise – definição de políticas públicas envolvendo condutores de veículos de tração animal na esfera municipal – possui divergências no Poder Judiciário, de modo que, embora se esteja acolhendo a tese vencedora (de inexistência de vício de iniciativa), é possível que a divergência ocorra novamente e vença a tese oposta.

10. Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém destacar que o objetivo principal do Projeto de Lei nº 052/2021 é promover a proteção dos animais enquanto componentes do meio ambiente natural. A Constituição Federal, no artigo 225, *caput*, dispõe: “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, detalhando os meios de garantir a proteção ambiental, obriga o Poder Público a “proteger a fauna



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

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.**”

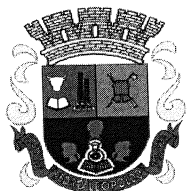
11. A proposta estabelece medidas fundadas no poder de polícia administrativa para regular a utilização dos VTAs no Município de Pedro Leopoldo, prevendo condicionamentos, obrigações e infrações administrativas. Nessa linha, de acordo com o art. 78, *caput*, do CTN,

*Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, **limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade**, regula a **prática de ato ou abstenção de fato**, em razão de interesse público concernente à **segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.***

12. Hely Lopes Meirelles leciona que “**o poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.**” (Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 134). Trata-se de prerrogativa própria de Estado que limita ou condiciona o exercício de liberdades individuais visando atender ao interesse público, que pode envolver, por exemplo, o bem-estar dos animais e o trânsito regular de veículos no perímetro urbano municipal, tal como propõe o PL nº 052/2021.

13. A Constituição Federal (CF) confere ao meio ambiente o status de direito fundamental, em seu art. 225. A proteção e a defesa dos animais, bem como a vedação à crueldade, são expressamente previstas no inciso VII do § 1º do art. 225, que prescreve ao Poder Público a incumbência de proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade.

14. Importa destacar, do dispositivo constitucional que trata da proteção ambiental, o §3º, por instituir a responsabilidade civil, penal e administrativa às condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

COMPROMISSO, TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

15. Ao incumbir ao Poder Público e à sociedade a proteção e a defesa dos animais, a proposição encontra amparo constitucional, já que o próprio texto constitucional exige lei para regulamentar a temática.

16. Portanto, considerando a jurisprudência do TJRS (70024563785 e 70030187793) a respeito da competência legislativa municipal e da iniciativa parlamentar para proposições sobre políticas públicas para condutores de veículos de tração animal e bem estar dos animais, e tendo em vista que as medidas veiculadas na proposta se fundam no poder de polícia, tem-se que, ao menos em tese, o Projeto de Lei nº 052/2021 está apto juridicamente para a tramitação regimental.

CONCLUSÃO

17. Diante do exposto, respeitada a natureza **opinativa** do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e **assegurada** a soberania do Plenário, a Procuradoria **opina** pela ausência de inconstitucionalidade manifesta do Projeto de Lei nº 052/2021, podendo seguir o seu trâmite nos termos do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Pedro Leopoldo.

18. No concernente à aprovação do projeto em comento, obedecer-se-á ao rito disposto no art. 70, caput, da LOM (quórum de maioria simples), cujos votos deverão ser apurados de forma simbólica e em turno único (art. 147, do RI).

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 05 de outubro de 2021.

Ana Karla Albano dos Anjos Sena
Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo

Isadora Thais Fernandes da Silva
Estagiária de Direito da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo