

Câmara Municipal de Pouso Alegre Minas Gerais

F-C - Comissão de Justiça e Redação

F-C - Comissão de Ordem Social

F-C - Comissão de Administração Pública

F-C - Comissão de Administração Financeira

F-C - Assessoria Jurídica

PROJETO DE LEI Nº 6897/2012

As Comissões, em 10/04/2012

ASSUNTO: "INSTITUI O "PROGRAMA PARA EXTINÇÃO GRADATIVA DO USO DE VEÍCULO DE TRACÇÃO ANIMAL E ANIMAIS DE MONTARIA" NO PERÍMETRO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

Anotações: _____

1ª Disc. / Votação	2ª Disc. / Votação	Disc. / Votação Única
Proposição: _____	Proposição: _____	Proposição: _____
Por _____ votos	Por _____ votos	Por _____ votos
em ____ / ____ / ____	em ____ / ____ / ____	em ____ / ____ / ____
Ass.: _____	Ass.: _____	Ass.: _____



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
Estado de Minas Gerais

PROJETO DE LEI Nº 6897/2012

INSTITUI O “PROGRAMA PARA EXTINÇÃO GRADATIVA DO USO DE VEÍCULO DE TRACÇÃO ANIMAL E ANIMAIS DE MONTARIA” NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal de Pouso Alegre, Estado de Minas Gerais, aprova e o Chefe do Poder Executivo sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art.1º - Fica instituído o “Programa para extinção Gradativa do Uso de Veículos de Tração Animal (VTA) e Animais de Montaria” no perímetro urbano do município de Pouso Alegre, cujas finalidades são:

- I. Dar melhores condições de trabalho a pessoas envolvidas com a coleta de resíduos sólidos e exploração do turismo;
- II. Minimizar os maus tratos em animais de tração e montaria;
- III. Melhorar as condições de segurança e fruição da circulação no trânsito em perímetro urbano.

Parágrafo único - Para fins desta lei consideram-se todos os tipos de animais de tração, principalmente os das espécies: equina, muar, asinina e bovina e são considerados veículos de tração animal quaisquer meios de transporte de carga (carroças e similares) ou de pessoas (charretes e similares);

Art. 2º O programa estabelecerá:

- I. Ações que possibilitem a organização dos condutores em associações e cooperativas de coleta de resíduos e de exploração do turismo local;
- II. Incentivo de meios alternativos de veículos para coleta de resíduos sólidos e turismo.

Art.3º Fica estabelecido o prazo máximo de 03 (três) anos para a extinção do uso e circulação de veículos de tração animal, quaisquer meios de transporte de carga ou de pessoas em todo o perímetro urbano do município de Pouso Alegre.

Parágrafo único - Excetua-se a proibição contida no “caput” deste artigo o emprego de animais pelo Exército Brasileiro e pela Polícia Militar de Pouso Alegre, em quaisquer situações.

Art.4º A partir da publicação desta lei não será permitido, pelo decurso de prazo estabelecido no § 3º:

- I. A condução de veículos de tração animal, quaisquer meios de transporte de carga ou de pessoas por menores de 18 anos;



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE Estado de Minas Gerais

- II. O uso de chicotes, agulhão ou qualquer tipo de instrumento que possa causar sofrimento ou dor ao animal;
- III. A exposição contínua do animal ao sol por período superior a 20 minutos;
- IV. Ultrapassar 8 horas diárias de circulação;
- V. Circular nos sábados, domingos e feriados;
- VI. A utilização de animais doentes ou feridos, bem como de fêmeas prenhes, na tração dos mencionados veículos.

Art.5º Pelo descumprimento de qualquer das disposições contidas no art. 4º serão aplicadas ao infrator as seguintes sanções, cumulativamente:

- I. Proibição da condução de veículos de tração animal, quaisquer meios de transporte de carga ou de pessoas, ou montaria;
- II. Apreensão do veículo, da carga e do animal;
- III. Multa diária a ser determinada pelo Poder Executivo.

§ 1º Na reincidência do disposto no art. 4º ensejará majoração da multa estipulada no inciso I, artigo 5º, em 100% (cem por cento).

§ 2º A multa de que trata o inciso I será destinada ao Centro de Zoonose do Município de Pouso Alegre/MG.

Art.6º Os animais apreendidos em virtude do disposto no artigo 5º ficarão sob a tutela do Centro de Zoonose do Município de Pouso Alegre, pelo prazo de 90 dias.

§ 1º O órgão responsável, decorrido o prazo do *caput*, decidirá pelo leilão do animal, e só poderá fazê-lo em região do Município com características rurais, devendo o comprador comprometer-se a manter o animal nas condições estabelecidas nesta lei.

§ 2º Fica proibida a venda em leilão a quem já tenha sido multado por infração ao disposto nesta Lei.

§ 3º Fica proibido o emprego de eutanásia, exceto das hipóteses em que for recomendado por pelo menos 3 médicos veterinários, atestando a inviabilidade da manutenção do animal em decorrência de problemas de saúde, que coloque em risco os demais animais confinados;

Art.7º O órgão controlador de zoonoses cobrará do proprietário do animal, no ato do resgate, além dos valores de que trata o inciso III do artigo 5º, as taxas referentes aos seguintes serviços:

- I. Remoção;
- II. Registro;
- III. Diárias de manutenção.



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE Estado de Minas Gerais

Parágrafo único. Os valores cobrados serão definidos pelo Poder Executivo.

Art.8º O emprego de veículos ou montaria de que trata o art.3º, à partir da publicação desta Lei, será condicionado a alvará municipal, cuja concessão dependerá do interessado se comprometer, sob as penas que esta Lei estabelece, a cumprir as obrigações estabelecidas no artigo 4º, e adaptar-se aos termos do artigo 2º.

Art.9º Decorrido o prazo estipulado no art.3º o seu descumprimento ensejará ao infrator as seguintes sanções cumulativas:

- I. Multa, cujo valor será definido pelo Poder Executivo;
- II. Apreensão do veículo, da carga e do animal.

Parágrafo único - A apreensão de que trata o inciso II deste artigo será realizada pelo Centro de Zoonose Municipal.

Art.10 – A presente lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 10 de Abril de 2012.


HÉLIO CARLOS OLIVEIRA
VEREADOR



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE Estado de Minas Gerais

JUSTIFICATIVA

O projeto de lei ora apresentado tem por objetivo a extinção gradativa do transporte de tração animal, de carga ou de pessoas, bem como animais de montaria existente no Perímetro Urbano do município de Pouso Alegre, objetivando a melhoria da fruição do trânsito de veículos e pessoas, a conservação da higiene das vias públicas e segurança dos pedestres e acabando com os maus tratos com os animais.

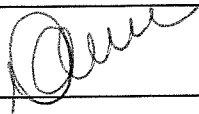
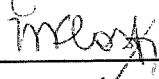


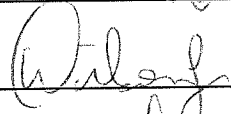
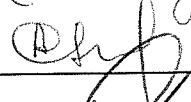
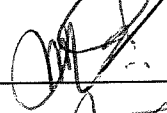

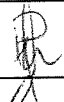

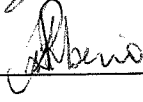
A iniciativa estará diretamente relacionada com a criação de alternativas eficientes para o setor, melhorando o aspecto urbano da cidade e utilizando a capacidade produtiva dos trabalhadores em favor de soluções criativas para redução dos problemas ambientais e sociais do município

Sala das Sessões, em 10 de Abril de 2012.


HÉLIO CARLOS OLIVEIRA
VEREADOR

PROTOCOLO DE ENTREGA DE PROJETOS

1	Projeto de Lei nº 6897/2012
2	Institui o "Programa para extinção gradativa do uso de veículo de
3	tração de animal e de animais de montaria" no perímetro de Pouso
4	Alegre e dá outras providências.
5	

1	<u>Dulcineia Maria da Costa</u>		17:29	11 04 12
2	<u>Fabricio de Oliveira Machado</u>		17:30	11 04 12
3	<u>Frederico Coutinho de Souza Dias</u>		17:30	11 04 12
4	<u>Helio Carlos de Oliveira</u>		17:35	11 04 12
5	<u>Laercio Faria Machado</u>		17:43	11 04 12
6	<u>Marcus V. Vieira Teixeira</u>		17:36	11 04 12
7	<u>Moacir Franco</u>		17:05	11 04 12
8	<u>Oliveira Altair amaral</u>		17:00	11 04 2012
9	<u>Paulo Henrique Pereira Alves</u>		17:05	11 04 2012
10	<u>Raphael Prado dos Santos</u>		17:20	11 04 2012
11	<u>Rogéria A. Ferreira de Oliveira</u>		17:12	11 04 2012
12	<u>Assessoria Jurídica</u>			
13	<u>Assessoria de Comunicação</u>			
14	<u>TV Câmara</u>			
15	<u>Relações Institucionais</u>			

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 6897/2012

Sr. Presidente e demais Vereadores, analisando a justificativa e conteúdo do Projeto de Lei acima mencionado, pude observar que se trata de instituir o programa para extinção gradativa do uso de veículo de traça animal e animais de montaria no perímetro urbano do município.

Com efeito, a Constituição da República de 1988, em seu artigo 18, declarou o município como “entidade” autônoma, com capacidade auto-organização, assim dispondo:

“Art. 18. 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.”

Ainda, o artigo 30 da Constituição Federal ofertou competência ao município para dispor sobre matérias de seu exclusivo interesse, conforme *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Dentro desse sistema, o município, na qualidade de entidade estatal autônoma, possui competência privativa para organizar e escolher suas prioridades, sem qualquer ingerência de outros Poderes, seja qual for a esfera; desde que respeitada a estrita legalidade.

Ensina Hely Lopes Meirelles:



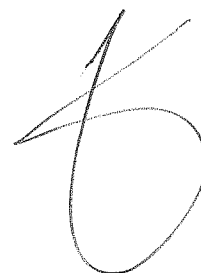
“O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.” (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002006, p. 110)

Neste sentido as jurisprudências citadas abaixo:

“Ao Município compete legislar sobre matéria de interesse local (CR, art. 30, I), incumbindo-lhe a competência para "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" (CR, art. 30, V), cabendo-lhe o exercício do poder de polícia administrativa de trânsito, como dispõe o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro.” (TJMG – APCV 000.240.475-4/00 – 4ª C.Cív. – Rel. Des. Carreira Machado – J. 14.11.2002) (grifo nosso)

“O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. O art. 30, I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põe-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 3.549, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 17-9-2007, Plenário, DJ de 31-10-2007) (grifo nosso)

De tal sorte, o Poder Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o que é o caso, e o Poder Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.



José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 110) assim comenta a cláusula constitucional "independentes e harmônicos entre si", relativa aos poderes:

"A independência dos poderes significa: a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes."

Contudo, *data venia*, em que pese não ser matéria afeta a análise desta assessoria jurídica, porém, diante dos efeitos práticos e factuais que a presente proposição possa, futura e eventualmente vir a causar perante a sociedade de Pouso Alegre, seria de bom alvitre que se ouvissem as associações, as entidades de classe, a população, para, posteriormente, se manifestarem a respeito da matéria.

De outra volta, ainda que exista a competência do Município dispor sobre matéria afeta ao seu interesse público, existem limites a serem observados.

Percebe-se da ementa proposição que se está a instituir um programa de governo, sendo que seu artigo 6º prevê a criação de despesas, quando da apreensão do animal, ficando sob a tutela do Centro de Zoonose do Município de Pouso Alegre, pelo prazo de noventa dias.

A Constituição Federal em seu artigo 165, § 4º diz:

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:



§ 4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” (grifo nosso)

Diante da previsão legal acima citada, entendemos que a competência para instituir programas governamentais é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, como de fato ocorre.

Em conjugação àquele artigo acima citado, a Constituição Federal em seu artigo 167 prevê:

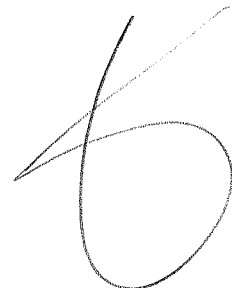
“Art. 167. São vedados

II - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”

O constituinte originário confiou na importância do plano plurianual e buscou a sua efetividade, determinando, por exemplo, que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade, conforme redação do art. 167, § 1º, C.F..

Deste modo, para a elaboração de um programa deve-se seguir as orientações, isto é, as diretrizes do plano plurianual, e, para que ele seja iniciado é necessário que esteja incluído na Lei Orçamentária Anual, sob pena de ilegalidade. Em outras palavras, para que o projeto seja aprovado, este deve estar previsto no PPA, LDO e LOA.

E, por não haver no projeto qualquer limitação temporal quanto ao efetivo exercício do programa governamental, subentende-se que este tenha execução continuada, por tempo ilimitado, devendo, assim, observar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 16 e 17).



Carlos Maurício Figueiredo ao comentar o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produziu o seguinte entendimento, que para uma melhor análise, o texto está reproduzido a seguir:

“O disposto neste artigo coaduna-se com o planejamento e conseqüente equilíbrio fiscal buscado pela LRF. Não se está estipulando regras para toda e qualquer despesa efetuada pelo Estado. Uma vez que aquelas já consignadas na lei orçamentária não se submetem aos novos requisitos impostos pelo dispositivo em análise.

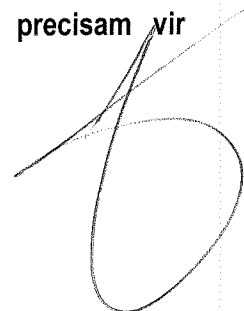
Na verdade, entendemos que trata-se da obrigação de demonstrar o impacto orçamentário-financeiro (inciso I) e a compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO (inciso II), apenas para aumento de despesas advindas da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental. Assim entendidas aquelas derivadas das alterações orçamentárias. Na lição do Prof. Heraldo da Costa Reis, estas alterações se materializam através dos créditos adicionais ou do remanejamento, da transposição e da transferência, que são instrumentos estabelecidos pelo artigo 167, VI, da CF.

Careceria de razoabilidade exigir a análise do impacto orçamentário-financeiro para despesas com dotação já aprovadas no orçamento, posto que esse impacto já foi analisado durante a fase de elaboração do orçamento, estando insito a essa fase o aspecto do planejamento.

Perceba-se que nem toda alteração orçamentária promove a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Há casos em que a alteração se faz necessária, unicamente, para adequar o valor do crédito orçamentário consignado, sem implicar criação, expansão ou aperfeiçoamento da mesma. Apenas suplementa-se o orçamento para consecução dos objetivos de ação governamental já planejada.” (Carlos Maurício Figueiredo, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001) (grifo nosso)

E prossegue o autor, comentando os incisos I e II do mesmo artigo:

“Em primeiro lugar, o impacto a ser analisado não é somente o orçamentário (que decorre de créditos adicionais), mas também a repercussão financeira do gasto. Assim, as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa.



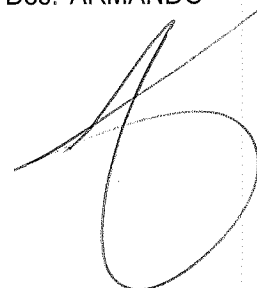
Outro requisito importante é a declaração do ordenador de despesas. Será um ato administrativo baseado na verificação de que a despesa está autorizada na lei orçamentária e de que está contemplada nos objetivos, metas e diretrizes da LDO.” (Carlos Maurício Figueiredo, Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 2ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001) (grifo nosso)

Ainda sobre o assunto, afirma o Flávio da Cruz:

“A exigência de declaração formal de adequação diante do PPA e da LDO, além da lei orçamentária anual, cria o comprometimento direto do ordenador pelo rigoroso acompanhamento do aumento de despesas. Como decorrência, o gerente orçamentário e financeiro tem mais um elemento de checagem obrigatório antes de emitir qualquer empenho ou autorizar movimentações financeiras: verificar se implica ou não aumento de despesa.” (Flávio da Cruz; Adauto Viccari Júnior; José Osvaldo Glock; Nélío Herzmann; Rosângela Tremel, Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 3ª edição, São Paulo: Atlas, 2002)

Nesse passo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a questão objeto da controvérsia já foi enfrentada em várias oportunidades, conforme se pode observar dos precedentes abaixo reproduzidos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º E 2º DO ARTIGO 3º E DO ARTIGO 12 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI Nº 6.628, DE 17 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE FOMENTO AO TEATRO E À DANÇA. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. À evidência que a lei municipal questionada, embora contenha proposta louvável, invade competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal. Dispor sobre a instituição de programa municipal, atribuindo obrigações ao Chefe do Poder Executivo e aos órgãos municipais, é matéria referente à administração municipal.” (ADI 990.10.218985-6, Rel. Des. ARMANDO TOLEDO, v.u., julgamento em 17/11/2010) (grifo nosso)



“Ementa: Constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 1.873, de 09 de fevereiro de 2010, do Município de Cabreúva, que “autoriza o Poder Executivo a criar programa de agendamento com o objetivo de garantir o transporte para tratamento de doentes naquela urbe - Iniciativa e promulgação parlamentar - Ingerência na Administração local - Vício de iniciativa - Maltrato ao princípio da independência dos Poderes - Ausência de indicação dos recursos disponíveis, ademais - Ofensa aos arts. 5º ‘caput’; 25 ‘caput’; 37; 47, II, XI e XIV; 111; 144; e 176, I, da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade declarada, prejudicado o pedido de suspensão da cautela deferida.”
(ADI 990.10.174222-5, Rel. Des. IVAN SARTORI, v.u., julgamento em 3/11/2010) (grifo nosso)

Se não bastasse, o artigo 4º, inciso I, legisla sobre matéria de trânsito – afeta a União (artigo 22, inciso XI, CF) – proibindo a condução de tração animal por menor de dezoito anos.

Assim prevê a Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

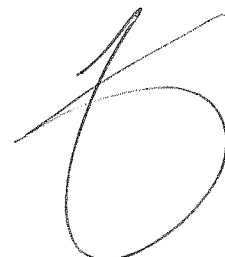
(...)

XI - trânsito e transporte;”

Como se vê, os dispositivos legais disciplinam assunto que se insere na competência legislativa privativa da União.

Ainda, o artigo 5º, § 2º, estabelece que a multa eventualmente aplicada será destinada ao Centro de Zoonose do município, usurpando, mais uma vez, a autonomia do Poder Executivo.

Como é cediço, o Prefeito é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, bem como a criação e extinção de cargos públicos, que, no exercício desse mister, não pode sofrer nenhuma interferência da Câmara.



É evidente que, por força do princípio da legalidade, toda atividade administrativa deverá subordinar-se aos ditames da lei, mesmo em se tratando de poder discricionário, cujo exercício sempre é respaldado na lei, mas não é próprio da lei substituir-se ao Prefeito na tarefa de administrar o Município, isto é, na execução das atividades de organização, planejamento e direção dos serviços públicos, sob pena de instauração do Estado legal, em contraposição à ideia do Estado Democrático de Direito, que se peculiariza pela independência e harmonia entre os Poderes como forma de evitar a concentração desmedida de poderes num único órgão ou agente.

Ante ao exposto, malgrado os elevados propósitos que orientaram a edição desse projeto de lei, opinamos pela sua **ilegalidade**, porque tipifica nítida interferência da Câmara na esfera de atribuições tipicamente administrativas do Prefeito; devendo, entretanto, ocorrer a regular tramitação da proposta, indo às Comissões Temáticas para análise, e, posteriormente, ao plenário desta egrégia Casa Legislativa, a quem compete, soberanamente, a decisão final sobre o tema.

Ressaltamos, outrossim, quanto a necessidade de realização de audiência pública, possibilitando a manifestação das associações, das entidades de classe, da população, diante dos efeitos práticos e factuais que a presente proposição possa, futura e eventualmente vir a causar perante a sociedade de Pouso Alegre.

Este é o parecer, *sub censura*.

Pouso Alegre, 19 de abril de 2012.

MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA SILVESTRE

OAB/MG 50/218


CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA RIBEIRO

OAB/MG Nº 88.410