



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: PROIBIÇÃO DA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE  
TRAÇÃO ANIMAL NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL**

**Vanderly Caiana De Caldas, Walber Medrado Do Amaral, Lawrence Dos Santos**

**[RELATO TÉCNICO] GT 2 Análise de Políticas Públicas**

# **ANÁLISE DE IMPACTO LEGISLATIVO: PROIBIÇÃO DA CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL**

## **Resumo:**

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os incentivos gerados para o aumento do bem-estar social e a eficiência econômica da sociedade ou os incentivos errados que prejudicam o bem-estar social e a alocação eficiente dos recursos públicos. Nesse sentido, a Avaliação de Impacto Legislativo, que pode ser aplicada ex-ante ou ex-post, encontra-se prevista nos estudos da legística, a qual basicamente estabelece de forma metodológica e sistêmica um modelo racional para a produção jurídica de legislações que possibilitem impactos positivos e efetivos à sociedade. A legislação objeto do estudo trata-se da Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016 (regulamentada pelo Decreto nº 40.336, de 23 de dezembro de 2019), que dispõe sobre a proibição da circulação de veículos de tração animal em vias do Distrito Federal. A origem formal da legislação vem do Projeto de Lei (PL) nº 1.804, de 2014 - Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

**Palavras-chave:** Bem-estar social; Eficiência econômica; Veículos de tração animal.

## **Introdução**

A Avaliação de Impacto Legislativo objeto do presente estudo será ex-post, considerando se tratar de uma legislação que se encontra vigente, no âmbito do Distrito Federal, apresentada por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.804, de 19 de fevereiro de 2014 à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), cuja aprovação culminou na Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016, que foi regulamentada pelo Decreto nº 40.336, de 23 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a proibição da circulação de veículos de tração animal em vias do Distrito Federal e dá outras providências.

Conforme consta na justificação, o autor da legislação em estudo afirma que:

O sofrimento dos equídeos usados em tração em áreas urbanas no Distrito Federal tem cada vez mais sensibilizado a população do Distrito Federal. A importância das atividades econômicas desenvolvidas por muitos dos usuários dos veículos de tração animal (VTAs) é inegável, principalmente no que se refere à reciclagem de resíduos sólidos. Porém, na capital do país e em pleno século 21, não deveria depender de pessoas a viver nas ruas e da exploração, maus tratos e morte de milhares de animais.  
(...)

São inúmeros os relatos de ameaças à segurança no trânsito ou acidentes envolvendo animais soltos que entram em pistas, ou com carroças conduzidas à noite, por crianças, por pessoas embriagadas, ou em vias de alta velocidade.  
(...)

Tendo em vista essa realidade, em 2009 a 4ª PRODEMA do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios emitiu uma recomendação que solicitava do GDF ações no sentido de retirada de todas as VTAs de áreas urbanas do Distrito Federal.  
(DISTRITO FEDERAL, 2019)

Logo, entende-se que os problemas a serem enfrentados são:

- Maus tratos aos animais, força motriz dos veículos de tração animal;

➤ Abandono e mortes de animais utilizados para movimentação desses veículos rudimentares;

➤ Acidentes de trânsito causados pelos VTAs.

Desta forma, segundo consta na justificção, o autor da legislação vigente em estudo afirma que o objetivo da legislação consiste: (...) na tendência nacional de proibição total de trânsito de veículos de tração animal em todas as vias urbanas, compreendendo que tal uso dos animais é incompatível com sua dignidade e bem-estar.

Observa-se que a legislação, inclusive, no seu preâmbulo está alinhada com o objetivo apresentado pelo autor foca na proibição da circulação de veículos de tração animal (VTAs) nas vias do Distrito Federal; contudo, em seus artigos ela traz as outras temáticas abordadas nos problemas a serem enfrentados, entre eles, o combate aos maus tratos, abandono e mortes de animais utilizados para movimentação desses veículos rudimentares e que, até os dias de hoje, são utilizados no Distrito Federal em cidades satélites como Ceilândia, Samambaia, Planaltina, Gama, Santa Maria, entre outras.

No que consta no Projeto de Lei nº 1.804, de 2014 da Câmara Legislativa do Distrito Federal, não foram apresentadas alternativas para solução dos problemas diagnosticados.

O PL tão somente define como única alternativa possível a proibição da circulação de veículos de tração animal em áreas urbanas e vias pavimentadas do Distrito Federal. Além disso, veda ainda a permanência desses animais, mesmo que desatados dos VTAs, nas vias e logradouros públicos do DF.

A ausência de outras alternativas para a solução do problema acabou por trazer prejuízos à administração pública que vem arcando com os custos da apreensão dos VTAs e da manutenção dos animais dentro da proposta de proibição apresentada pela legislação.

Como pode-se observar em matéria apresentada pela TV Globo em maio de 2022, a Lei afetou diretamente a atividade econômica informal das pessoas que trabalhavam como carroceiros. Os mesmos protestaram nas vias da cidade cobrando crédito e capacitação previstas na Lei que, pela falta de análise de impacto legislativo qualificada, não previu a incapacidade financeira do Estado em atender a legislação.

### **Considerações**

Observa-se no Projeto de Lei nº 1.804/2014-CLDF, que não foram realizados estudos de viabilidade econômica para implementação da legislação, bem como a identificação dos impactos econômicos e sociais advindos desta.

No que se refere ao arcabouço jurídico citado na justificação apresentada pelo autor do PL nº 1804/2014-CLDF, forma citadas as seguintes legislações:

Art. 225, da Constituição Federal de 1988, diz:

VII - 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 à crueldade.

Art. 32, da Lei 9.605, de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), define como crime como: “Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos”.

Assim, observa-se que o problema central a ser resolvido pela legislação, que seria a circulação de veículos de tração animal nas vias do Distrito Federal, não foi fundamentada juridicamente pelo autor na época da apresentação da proposta da legislação à CLDF. Certamente, pelo fato da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), permitir a circulação dos VTAs nas vias urbanas e rurais, conforme segue:

(...)

Art. 52. Os veículos de tração animal serão conduzidos pela direita da pista, junto à guia da calçada (meio-fio) ou acostamento, sempre que não houver faixa especial a eles destinada, devendo seus condutores obedecer, no que couber, às normas de circulação previstas neste Código e às que vierem a ser fixadas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via. (DISTRITO FEDERAL, 1997)

No que tange aos animais vítimas de maus tratos, que serão apreendidos, vislumbra-se disponibilizar cuidado e atenção necessários aos mesmos evidenciando uma condição de bem estar social, porém não se estimou os custos envolvidos, nem o impacto da medida aos cofres públicos.

Nessa seara dois entes públicos que pela legislação vigente que são competentes para fiscalização e aplicação de penalidades, conforme previsto nos arts. 20 e 21 da Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016:

Art. 20. Para o resgate do VTA removido, o proprietário deve pagar ao DETRAN/DF taxa no valor de R\$50,00.

Art. 21. No ato do resgate, a SEAGRI deve cobrar do proprietário do animal as taxas referentes aos seguintes serviços:

I – realização de exames necessários à elucidação da suspeita de doenças infectocontagiosas e de zoonoses, além dos medicamentos utilizados;

II – remoção;

III – registro e inserção de microchip;

IV – diárias de manutenção;

V – exame de AIE;

VI – eutanásia.

Parágrafo único. (DISTRITO FEDERAL, 2016)

**Tabela 1: valores cobrados obedecem à seguinte tabela, expressa em reais: valores em R\$ 1,00.**

	<b>Equinos</b>	<b>Muares</b>	<b>Asininos</b>	<b>Bovinos</b>	<b>Caprinos</b>	<b>Ovinos</b>
<b>Remoção</b>	<b>300,00</b>	<b>300,00</b>	<b>300,00</b>	<b>300,00</b>	<b>300,00</b>	<b>300,00</b>
<i>Microchip</i> e registro	30,00	30,00	30,00	N/A	N/A	N/A
Diária e manutenção	250,00	250,00	250,00	50,00	50,00	50,00
Eutanásia	300,00	300,00	300,00	200,00	200,00	200,00

Fonte: Projeto de Lei nº [1.804](#), de 2014 - CLDF.

A própria legislação define o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, como índice a ser adotado para correção anual dos valores acima citados. Sendo esses valores a serem custeados pelos proprietários dos veículos de tração animal, ou seja, aos trabalhadores carroceiros que possuem sua profissão reconhecida no Brasil pela Classificação Brasileira de Ocupações - CBO sob o nº 7828-05 - Condução de veículos de tração animal (ruas e estradas), do Ministério do Trabalho e Previdência.

Para melhor gestão dos recursos arrecadados pela aplicação das penalidades previstas na lei em estudo, foi criado no seu art. 28 o Fundo de Amparo aos Animais de Tração - FAAT, sob gestão da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural - SEAGRI, destinado a melhoria do bem-estar dos animais recolhidos, inclusive, os que não são advindos de serviços prestados como veículo de tração animal. Esses recursos, também, seriam utilizados para formação e qualificação dos trabalhadores que desejassem outras oportunidades no mercado de trabalho.

Frisa-se, ainda, que o FAAT foi criado por força da Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016, contudo houve implementação de fato, nem regulamentação ou sequer a designação de servidores públicos para fazerem a gestão do referido fundo, o que inviabilizou o recolhimento das taxas previstas na legislação em estudo.

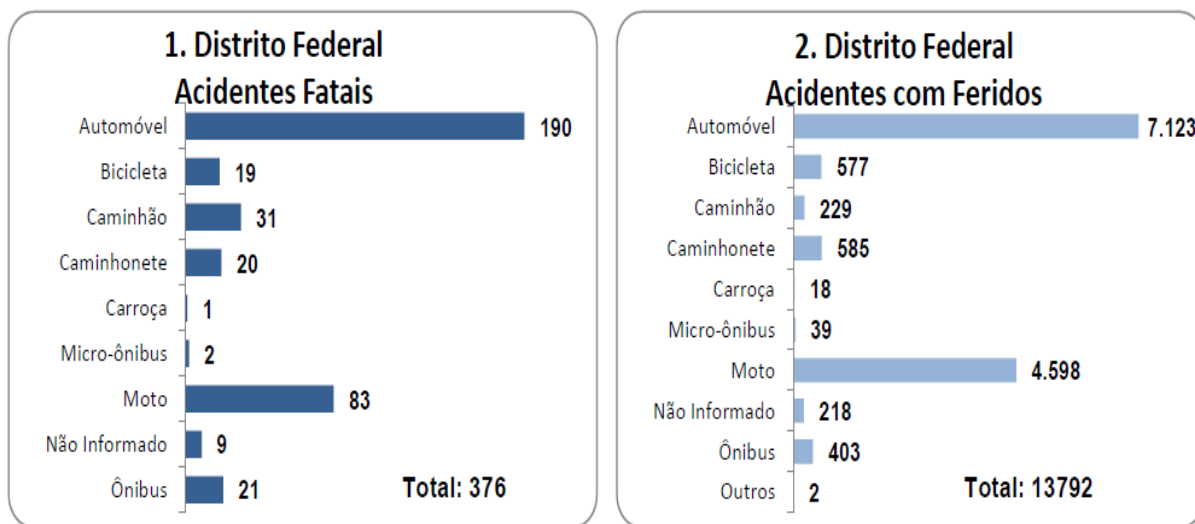
Na justificativa do Projeto de Lei nº 1.804/2014-CLDF, também foi mencionado a existência de inúmeros relatos de ameaça à segurança no trânsito, senão vejamos:

(...) São inúmeros os relatos de ameaças à segurança no trânsito ou acidentes envolvendo animais soltos que entram em pistas, ou com carroças conduzidas à noite, por crianças, por pessoas embriagadas, ou em vias de alta velocidade. (DISTRITO FEDERAL, 2014)

Analisando os dados estatísticos do Departamento de Trânsito do Distrito Federal, observa-se que no ano de 2018 foram registrados 376 acidentes de trânsito fatais, sendo apenas 1 envolvendo carroça, o que representa 0,27% do total de acidentes fatais. No mesmo ano foram registrados 13.792 acidentes com feridos, sendo 18 envolvendo carroças, o que representa

0,13% do total de acidentes com feridos.

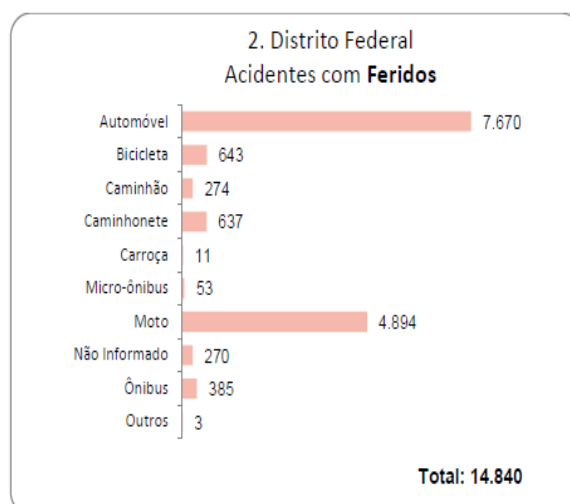
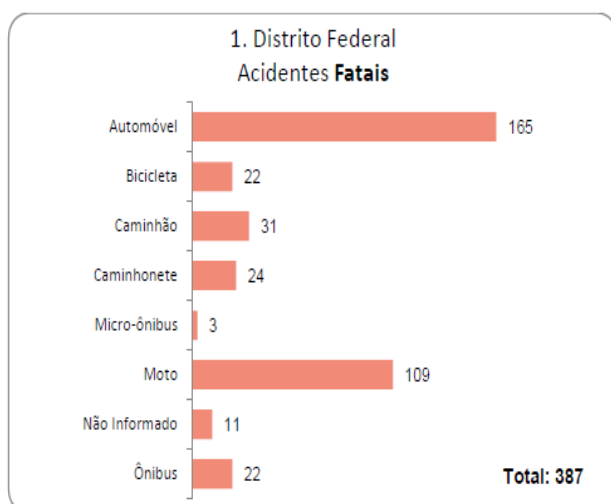
**Figura 1: Veículos envolvidos em acidente de trânsito com vítimas, por time de veículo e jurisdição – Distrito Federal, 2018**



Fonte: Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito Brasil - Distrito Federal - 2018.

No ano de 2019, apesar do aumento no número de acidentes de trânsito, houve uma redução nos acidentes envolvendo carroças, pois dos 387 acidentes de trânsito fatais, nenhum envolveu carroça. Com relação ao total acidentes com feridos, foram registrados 14.840, sendo 11 envolvendo carroças, o que representa 0,07% do total de acidentes com feridos.

**Figura 2: Veículos envolvidos em acidentes de trânsito com vítimas, por tipo de veículo e jurisdição**



Fonte: Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito Brasil - Distrito Federal - 2019.

Pelos gráficos anteriormente citados, conclui-se que os acidentes envolvendo carroças não são inúmeros, tão pouco possuem grande representatividade para ameaçar a segurança no trânsito do Distrito Federal.

Os estudos pelas análises e impactos econômicos e sociais da legislação em estudo se fazem necessários pela logística, seja realizada *ex-ante* ou *ex-post*, para busca por examinar os efeitos positivos ou negativos que a legislação poderá causar para determinado nicho da sociedade. Nesse estudo, a população diretamente atingida pela legislação serão os carroceiros do Distrito Federal.

O perfil socioeconômico dos carroceiros não varia consideravelmente de cidade e estado, segundo Oliveira (2007) na cidade de Uberlândia - MG:

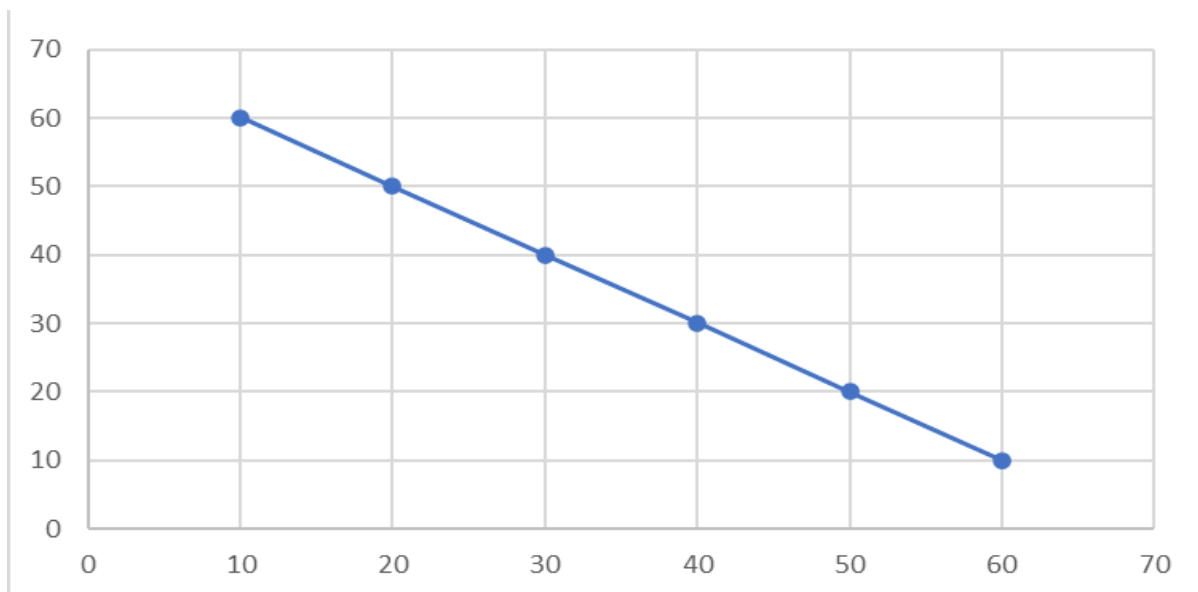
Foram entrevistados 30 carroceiros sendo que o mais jovem tinha 17 anos e o mais velho, 76. Destes, 73% relataram serem casados e 90% afirmaram ter filhos. O tempo de trabalho nesta profissão, segundo os relatos, variou de um mês a até 50 anos, com um tempo médio de 16 anos. Dos entrevistados, 33% começaram a trabalhar como carroceiros ainda na adolescência, quando eram legalmente menores de idade. No momento, 80% estão entre 17 e 25 anos, de modo que mesmo atualmente, há jovens que deixam de ir à escola para trabalhar em carroças, possivelmente buscando complementar a renda da família e satisfazer suas necessidades.

Quanto à escolaridade, 7% são analfabetos e nenhum chegou ao Ensino Médio. Dentre os 87% dos carroceiros que já exerceram outras profissões, 43% relataram nunca ter trabalhado com carteira assinada, e o restante teve a carteira assinada apenas uma vez. Em todos os estabelecimentos visitados, todos os carroceiros não tinham nenhum vínculo empregatício com

a loja de material de construção.

Isto posto, utilizando a teoria econômica dos crimes e das penas, considerando a baixa fiscalização Estatal, podemos concluir que os carroceiros preferem descumprir a Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016, e continuar trabalhando para garantir o sustento de sua família, mesmo tendo que arcar com a multa em uma eventual apreensão do VTA, conforme o gráfico a seguir:

**Figura 3: Fiscalização x Infração da Lei**



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, ainda, que a Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016, não levou em consideração a situação econômica e social dos carroceiros, conforme dados a seguir:

- O salário médio de um carroceiro no Distrito Federal é de R\$ 1.367,00 com uma jornada de trabalho de 44h semanais;
- O nível de escolaridade do carroceiro é baixo, dificultando a migração desses trabalhadores para outras atividades;
- A maior parte das famílias de carroceiros estão em situação de vulnerabilidade social;
- A profissão de carroceiro, no Distrito Federal, seria extinta.



## Recomendações

O presente trabalho demonstrou que a ausência de uma avaliação de impacto legislativo ou uma análise econômica da legislação equivocada, em tese, é catastrófica para a sociedade. No caso em tela, temos uma legislação vigente que não está sendo cumprida, além de ter prejudicado uma parcela da sociedade que mais carece da ajuda estatal para ter o mínimo de dignidade humana.

Destaca-se que o principal equívoco da [Lei nº 5.756](#), de 14 de dezembro de 2016, foi desconsiderar que a utilização do VTA é, em sua maioria, feita por pessoas de baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade social. Em Brasília, a cena das carroças pelas avenidas para o recolhimento de resíduos recicláveis acabou dando lugar aos catadores, homens puxando seus próprios carrinhos, conforme imagem a seguir:

**Figura 4: Catador e seu carrinho em Brasília**



Fonte: [residualab.uerj.br](http://residualab.uerj.br).

Por fim, fica um questionamento para reflexão:

- Será que o legislador criará agora a lei que proíbe a circulação de Veículos de Tração Humana - VTH? Essa foi a forma encontrada por esses profissionais para continuarem seus trabalhos sem infringir a legislação vigente do presente estudo.

## Referências

Anuário estatístico de acidentes de trânsito no Distrito Federal - Brasil, 2018. Departamento de Trânsito do Distrito Federal, Gerência de Estatística de Acidentes de Trânsito, 1999. Disponível em: <[http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DETRAN-DF\\_Anuario\\_Estatistico\\_Acidentes\\_Transito\\_2018.pdf](http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DETRAN-DF_Anuario_Estatistico_Acidentes_Transito_2018.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2022.

Anuário estatístico de acidentes de trânsito no Distrito Federal - Brasil, 2019. Departamento de Trânsito do Distrito Federal, Gerência de Estatística de Acidentes de Trânsito, 1999. Disponível em: <[http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DETRAN-DF\\_Anuario\\_Estatistico\\_Acidentes\\_Transito\\_2019.pdf](http://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DETRAN-DF_Anuario_Estatistico_Acidentes_Transito_2019.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Presidência da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9503Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503Compilado.htm)>. Acesso em: 09 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)>. Acesso em: 28 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência. Classificação Brasileira de Ocupações - CBO. Disponível em: <[www.mtebo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorCodigo.jsf](http://www.mtebo.gov.br/cbsite/pages/pesquisas/BuscaPorCodigo.jsf)>. Acesso em: 28 set. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Projeto de Lei nº 1.804, de 19 de fevereiro de 2014. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, 2014. Disponível em: <<https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/carregaTexto-59290!TextoRedacaoInicial!carregar.action;jsessionId=B93AEFF11BB6204C07D8D06ED6238D5A>>. Acesso em: 28 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.756, de 14 de dezembro de 2016. Disponível em: <[www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7bb693495a894ab0a6186f66247864ab/Lei\\_5756\\_14\\_12](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7bb693495a894ab0a6186f66247864ab/Lei_5756_14_12)>

\_2016.html>. Acesso em: 28 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.336, de 23 de dezembro de 2019. Disponível em: <[www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a97f6627ba944e1f8c112412e4635622/Decreto\\_40336\\_23\\_12\\_2019.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a97f6627ba944e1f8c112412e4635622/Decreto_40336_23_12_2019.html)>. Acesso em: 28 set. 2022.

OLIVEIRA, L. M.; MARQUES, R. L.; NUNES, C. H.; CUNHA, A. M. O. Carroceiros e equídeos de tração: um problema sócio-ambiental. Rev. Cam. Geo., v.24, n.8, p.204-216, 2007. Portal G1. DF2. Carroças nas ruas. Disponível em: <<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/df2/video/carroceiros-estao-nas-ruas-e-temem-o-fim-da-atividade-no-df-10520695.ghtml>>. Acesso em: 11 out. 2022.