



PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 391/2022

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 391/2022 de autoria da nobre Vereadora Duda Salabert, que ***“Dispõe sobre normas de funcionamento dos zoológicos e similares situados no âmbito do Município de Belo Horizonte e dá outras providências”***.

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 13 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Lei nº 391/2022 foi distribuído a esta Comissão de Legislação e Justiça, sendo a mesma incumbida de avaliar a ***constitucionalidade, legalidade e regimentalidade*** do referido projeto, nos moldes do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.

Fui designado relator para exame da matéria e nessa condição, emito o presente voto, tudo em conformidade com o artigo 85 e demais dispositivos afins do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

1) Fundamentação

O Projeto de Lei nº 391/2022 alvo deste parecer, pretende reduzir progressivamente o horário de visitação pública aos zoológicos, aquários e congêneres até a abolição total das visitas. Determina ainda que as citadas

Em suma, a autora do PL justifica sua iniciativa sob a seguinte argumentação:

PROTOCOLIZADO CONFORME
DELIBERAÇÃO Nº 14/2021
DATA. *05.10.2022*
HORA. *13:11:26*





“Os zoológicos surgiram na humanidade como coleções privadas de animais para que pessoas ricas exibissem seu poder e oferecesse uma forma de entretenimento. Ao longo do tempo, as funções das instituições zoológicas (pública e privadas) se alteraram, aproximando-se mais da pesquisa científica, da educação e da conservação de espécies e de lazer. Entretanto, a prática da exibição para o entretenimento permanece, com animais frequentemente vivendo em ambientes pequenos e pouco adaptados para sua vivência, desconsiderando a integral saúde dos animais e os impactos disso no bem-estar animal. Não fosse isso o suficiente, a manutenção de qualquer ser vivo em cativeiro deveria ser objeto de estranhamento por parte da sociedade.

Além disso, é importante ressaltar que, para a proteção destes animais de maneira efetiva, deve ser buscada pela sociedade e poder público a preservação dos habitats destes animais na natureza, para que tenham possibilidade de retorno aos seus habitats naturais.

Assim, sinalizo sobre a relevância de que as instituições zoológicas, enquanto existirem, tenham como prioridade a adoção de medidas de reabilitação e restituição dos animais à natureza, sempre quando esta for possível. Reduzindo, paulatinamente, a prática da visitação pública até que ela não seja mais permitida.”

Passemos então a análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça, isto é, sob os aspectos **constitucional, legal e regimental** do Projeto.

1.1) Da Constitucionalidade



Passaremos agora a análise da **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 391/2022.

Também conhecido por **controle de constitucionalidade preventivo**, esse momento é a oportunidade do Poder Legislativo Municipal, de avaliar a conformidade dos Projetos de Lei nascidos nessa casa, bem como daqueles oriundos do Poder Executivo, com os princípios e preceitos das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, visando atuar de maneira preventiva no sentido de se evitar que Projetos de Lei inconstitucionais se tornem Lei.

A chamada **inconstitucionalidade por ação** (cuja presença será avaliada nesta oportunidade) ocorre com a produção de atos legislativos que contrariem normas ou princípios da Constituição, uma vez que deve haver uma **compatibilidade vertical** das normas da ordem jurídica de um país, no sentido que as normas de grau inferior (no caso, as Leis Municipais) somente terão validade se forem compatíveis com a de norma superior, a Constituição (Federal e Estadual).

A incompatibilidade das Leis Municipais (*normas inferiores*) com a Constituição (*norma superior*), pode se dar sob dois aspectos, **formal e material**.

A **inconstitucionalidade formal** refere-se ao procedimento ou forma de elaboração da norma. A inconstitucionalidade ocorre pelo desrespeito das regras previstas na constituição para a criação de uma Lei ou norma (processo legislativo). Temos que o vício formal que ocorre com mais frequência é o vício de iniciativa, no qual um projeto de lei que versa sobre matéria privativa ou reservada a um determinado ente ou autoridade é proposto por quem não tem a competência para tanto. O vício formal é aquele que atinge o ato em seu processo de elaboração.



A **inconstitucionalidade material** ocorre quando o teor das Leis contraria preceito ou princípio da Constituição, isto é, está em desacordo com suas disposições, violando direitos e garantias fundamentais, contrariando dispositivos que tratam da estrutura do Estado e da organização dos Poderes.

Feitas essas considerações iniciais, passo à análise dos quesitos de constitucionalidade do PL 391/2022, primeiramente sob o foco da **iniciativa** para elaboração do mesmo.

Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva, privativa ou concorrente delimitada expressamente na Constituição Federal. No que diz respeito aos Municípios e especificamente sobre o tema tratado pelo Projeto, temos o seguinte:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Depreende-se da leitura dos dispositivos citados que o constituinte originário outorgou aos Municípios a competência para legislar sobre o tema em questão.

Observação semelhante se faz em relação à nossa Constituição Mineira:



Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

§ 2º - Ao Município incumbe gerir interesses da população situada em área contínua do território do Estado, de extensão variável, delimitada em lei.

Art. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

- I - gerir interesses locais, como fator essencial de desenvolvimento da comunidade;
- V - estimular e difundir o ensino e a cultura, proteger o patrimônio cultural e histórico e o meio ambiente e combater a poluição;

Art. 169 - O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

- II - sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:
 - b) caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;

Verifica-se que em nível Estadual, também não existe nenhum óbice aos municípios para legislar acerca do tema objeto do Projeto.

O objeto do Projeto também não está incluído nas hipóteses constitucionais de iniciativa privativa do Executivo, que formam um rol taxativo, exceções, e assim devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no



sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas principalmente porque não se deve ampliar, através de interpretação, o alcance de seus dispositivos.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

Assim, sob pena de se esvaziar a competência do Legislativo para iniciar o processo de elaboração das leis, não podemos ampliar o rol das hipóteses taxativas de exercício da competência exclusiva previstas nos dispositivos legais, através de uma interpretação que extrapole tais determinações.

Na Constituição Federal encontram-se elencados em rol taxativo, os casos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e tendo-se em vista o princípio da simetria, o mesmo deve ser observado pelos Estados e os Municípios ao sujeitarem suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas às normas jurídicas presentes na Constituição Federal, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Temos assim que o Projeto não cria atribuições, funções nem impõe quaisquer obrigações aos outros poderes, em observância às determinações constitucionais:



Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Entretanto, no que tange à análise material, temos que o Projeto acaba por contrariar disposições constitucionais acerca do meio ambiente:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Isso porque, promover a educação ambiental e a conscientização em prol da preservação do meio ambiente é justamente uma das funções dos zoológicos.

Vejamos alguns trechos da manifestação da Fundação de Parques Municipais e Zoobotânica acerca do Projeto em análise:

“Além de manterem sob seus cuidados uma parcela importante da biodiversidade do planeta, os zoológicos e aquários são niveladores sociais, espaços inclusivos cujo potencial educativo é acessível a qualquer classe social. Pessoas de diferentes culturas, faixas-etárias, raças, gêneros, religiões e níveis socioeconômicos visitam diariamente estas instituições com objetivos diversos. A maioria deseja conhecer animais de diferentes regiões do mundo, há aquelas que buscam descanso e contemplação da natureza e outras têm finalidades pedagógicas. Por esses motivos, os zos têm capacidade de realizar um trabalho de educação e sensibilização para questões ambientais com grande alcance.



Jardins zoológicos, botânicos e aquários são considerados espaços de educação não formal, uma vez que as pessoas compartilham o momento de uma visita, trocando ideias, informações, impressões e emoções, por isso são altamente sociais e possuem caráter de aprendizagem social, diferentemente do que acontece na escola. Pelos recursos e peculiaridades que possuem, podem propiciar informações sobre temas científicos, muitas vezes não disponíveis em qualquer outro lugar. Vale ressaltar que a educação não formal não é apenas um complemento à educação formal, é uma continuidade do processo de formação do indivíduo e fator de ampliação cultural, com um contexto histórico e social único e que deve ser valorizado. Além disso, podem funcionar como palcos de discussão e debate sobre os desafios que a sociedade enfrenta. Têm uma capacidade incrível de conectar pessoas e formar, redes em prol da conservação.

O Jardim Zoológico de Belo Horizonte recebe anualmente cerca de 150 mil alunos das redes de ensino pública e privada, além de outras instituições assistenciais (dados de 2017). Os grupos escolares variam da Educação Infantil ao Ensino Superior, e durante a visita eles são envolvidos em programas e estratégias educativas, que visam proporcionar maior interesse e engajamento pelos diferentes temas abordados. Acredita-se que assim, essas pessoas possam tornar-se não apenas mais receptivas às informações científicas, mas que elas fiquem mais inseridas na realidade do mundo em que vivem.

Em um mundo cada vez mais tecnológico e cheio de estímulos, onde as informações estão facilmente acessíveis, o encantamento que uma pessoa experimenta quando tem a oportunidade de estar próximo e observar um animal silvestre é algo marcante, para não



dizer emocionante. E, considerando que poucas são as pessoas que têm condições de viajar para diferentes regiões do planeta com o propósito de observar os animais em seus habitats, os bons zoológicos, aqueles que se preocupam com o bem-estar dos animais que abrigam, podem contribuir para essa missão de gerar empáfia e de fortalecer a conexão com a natureza.

(...)

A educação para conservação será obtida através do que for oferecido à estrutura afetiva e emocional. Segundo a Associação Internacional de Educadores de zoológicos, educação para a conservação é "o processo de influenciar as atitudes das pessoas e suas emoções, através de informações sobre a vida selvagem e a natureza. Isto é feito através dos esforços de educadores e intérpretes especializados, que utilizam uma variedade de técnicas, métodos e avaliações para reconectar as pessoas ao mundo natural".

Se os zoológicos não oferecerem uma estrutura e manejo dignos aos animais que estão sob seus cuidados e não passarem uma mensagem educativa de conservação bastante eficiente, as pessoas certamente ficarão indignadas. E é por causa disso que as informações e experiências vivenciadas nesses espaços podem ser significativas nas suas vidas. Os visitantes após contato com os animais em zoológicos ganham outro importante papel que é o de se engajarem em prol da conservação daquilo que conheceram. Como as pessoas vão respeitar aquilo que desconhecem? A visita ao zoológico estimula todos os sentidos, por isso contribui também para melhorar o bem-estar emocional dos seres humanos.

(...)

Acreditamos que o Zoológico de Belo Horizonte, localizado na região da Pampulha que faz parte do Patrimônio Cultural da Humanidade, com sua história de mais de 60 anos, referência



nacional nas áreas de manejo, bem-estar animal e, também, de educação, não deve deixar de contribuir com a sociedade justamente nesse momento de crescentes e graves ameaças ambientais. É fato que como ponto turístico deve sempre procurar oferecer condições adequadas para a visitação. Os zoológicos, como áreas abertas e vegetadas, estimulam o exercício físico, a convivência em família e o contato com a natureza, fatores que contribuem com a qualidade de vida das pessoas. Negar esta convivência e experiências de imersão no mundo natural não se apresenta como uma estratégia de inclusão, negar o acesso a" um local que oferece contato com a natureza, opções de lazer e de conhecimento, é um desserviço. É possível manter animais, plantas, pessoas e o ambiente em harmonia. Não podemos simplesmente fechar as portas e nos furtar da responsabilidade social e ambiental."

Assim, temos que os zoológicos são verdadeiros centros promotores da educação ambiental e da conscientização das pessoas acerca da necessidade de preservação da fauna em nosso planeta. O PL 391/22 ao determinar a extinção da visitação pública, está na verdade a embaraçar o cumprimento de tão importante disposição constitucional.

Deste modo, entendemos que considerando sua redação original, o Projeto acaba por atentar contra preceitos constitucionais, sendo portanto **inconstitucional**.

Entretanto, com o intuito de sanar os pontos problemáticos da proposição, apresentamos ao final deste parecer um substitutivo-emenda.

De tal sorte, **considerando as alterações promovidas** pelo substitutivo apresentado, entendo pela **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 391/2022.



1.2) Da Legalidade

Aqui, a legalidade (*stricto sensu*) pressupõe a redução e concordância das proposições legislativas à Lei, fazendo com que sua produção se dê em acordo com os preceitos e princípios constitucionais, de modo a legitimar os atos da administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Assim, temos que atos legislativos devem estar em acordo com as normas superiores e ser adequados as mesmas, incluindo-se aí a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH.

Destacamos a definição de zoológico constante na Lei Federal nº 7.173/83 que "*Dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos e dá outras providências*":

Art 1º - Para os efeitos desta lei, considera-se jardim zoológico qualquer coleção de animais silvestres mantidos vivos em cativeiro ou em semi-liberdade e EXPOSTOS À VISITAÇÃO PÚBLICA.

Citamos ainda a definição constante na Resolução CONAMA nº 489/2018, que "*Define as categorias de atividades ou empreendimentos e estabelece critérios gerais para a autorização de uso e manejo, em cativeiro, da fauna silvestre e da fauna exótica*":



Art. 4º Ficam estabelecidas as seguintes categorias de atividades ou empreendimentos para uso e manejo, em cativeiro, da fauna silvestre e da fauna exótica, sem prejuízo de outras categorias que podem ser definidas pelo órgão ambiental competente:

X - zoológico ou jardim zoológico: empreendimento com a finalidade de criar, reproduzir e manter, espécimes da fauna silvestre e exótica, em cativeiro ou em semiliberdade, **EXPOSTOS À VISITAÇÃO PÚBLICA.**

§ 2º As atividades ou empreendimentos de que trata esta resolução e que mantêm animais vivos poderão ser objeto de visitas monitoradas, atendidas as condições técnicas de bem-estar e segurança dos animais e dos visitantes.

§ 3º Nas atividades ou empreendimentos que mantêm animais vivos, a visitação pública somente será admitida em zoológicos.

Assim, temos que o Projeto de Lei nº 391/22 contraria tais disposições ao propor a abolição das visitas aos zoológicos.

Temos que a adoção de medidas para a eliminação progressiva da exposição dos animais, prevista no § 1º do artigo 3º do PL, mostra-se incongruente com a própria definição desses equipamentos, vez que a exposição à visitação pública é o traço marcante que diferencia os zoológicos e congêneres das demais categorias de uso e manejo da fauna silvestre em cativeiro. Com isso, estaríamos diante de incontornável empobrecimento da função educativa e sociocultural dos zoológicos, o que levaria a longo prazo à extinção dos mesmos.

Entretanto, tendo-se em vista as alterações promovidas pelo substitutivo-emenda apresentado, reputamos saneada tal questão.

No que tange à legalidade estrita, cumpre mencionar que o PL 391/22 não contraria quaisquer das disposições contantes nos arts. 83 a 90 da LOMBH e ainda confirma as seguintes disposições do citado diploma:



Art. 13 - É competência do Município, comum à União e ao Estado:

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 152 - Todos têm direito ao meio ambiente harmônico, bem de uso comum do povo e essencial à saudável qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo e manter as plenas condições de seus processos vitais para as gerações presentes e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, entre outras atribuições:

I - promover a educação ambiental multidisciplinar nas escolas municipais e disseminar as informações necessárias à conscientização da população para a preservação do meio ambiente;

Dentro da análise da legalidade, temos outro aspecto que deve ser considerado. A lei também deve apresentar **caráter inovador**, ou seja, trazer novidade ao mundo jurídico, isto é, ser autorizada a criar regra nova de direito e a estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos, sendo esse elemento essencial para definição de lei em seu sentido material.

Tendo em vista tais requisitos, verificamos que o Projeto em análise inova o ordenamento jurídico ao dispor sobre o tema em referência.

Considerando as alterações promovidas pelo substitutivo-emenda apresentado, votamos pela **legalidade** do Projeto de Lei nº 391/2022.

1.3) Da Regimentalidade



Entende-se por regimentalidade o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a exata e inequívoca vontade do legislador.

Assim, temos que o PL 391/2022 está instruído corretamente e de acordo com o Regimento Interno, haja vista os preceitos insculpidos nos arts. 99, 106 e 107 do referido diploma legal desta Casa Legislativa, não apresentando quaisquer impedimentos regimentais que impeçam o seu normal transcurso no processo legislativo municipal, verificando-se que o mesmo atende os aspectos da clareza, técnica legislativa, estilo parlamentar e não constitui matéria prejudicada.

Com isso, votamos pela **regimentalidade** do Projeto de Lei nº 391/2022.

2) Conclusão

Diante do exposto, meu parecer e voto são ***pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 391/2022, com apresentação de emenda.***

Belo Horizonte, 28 de setembro de 2022.

JORGE LUIZ
DOS
SANTOS:02377
068731

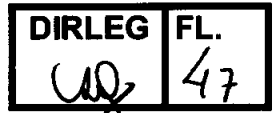
Assinado de forma digital por JORGE
LUIZ DOS SANTOS:02377068731
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC SOLUTI
Múltipla v5, ou=22882751000111,
ou=Presencial, ou=Certificado PF A3,
cn=JORGE LUIZ DOS
SANTOS:02377068731
Dados: 2022.10.05 12:34:49 -03'00'

Vereador Jorge Santos
Relator

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	<i>Camil Caran</i>
Em	<i>11 / 10 / 2022</i>
<i>[Assinatura]</i>	
Presidência da reunião	



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



SU

SUBSTITUTIVO-EMENDA

AO PROJETO DE LEI Nº 391/2022

Nº ____

Dispõe sobre normas de funcionamento dos zoológicos e similares situados no âmbito do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte decreta:

Art. 1º Esta Lei tem o intuito de dispor sobre normas de funcionamento dos zoológicos e similares situados no âmbito do Município de Belo Horizonte, para fins de cumprimento das funções de educação, pesquisa e conservação das espécies nativas ameaçadas.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se zoológico qualquer coleção de animais silvestres nativos e exóticos mantidos vivos em cativeiro ou em semiliberdade e expostos à visitação pública.

§ 2º Aplica-se o disposto nesta Lei também aos aquários e congêneres.

Art. 3º Os zoológicos não poderão permanecer abertos para visitação do público por um período maior que oito horas diárias.

Parágrafo único - A restrição presente no artigo não se aplica a atividades de pesquisa, administrativas e outras atividades necessárias para o bem-estar dos animais.

Art. 4º Os estabelecimentos de que trata esta Lei deverão colocar avisos alertando aos frequentadores de que os animais são seres capazes de sentir e



vivenciar emoções e que não devem ser expostos a ruídos excessivos e agressões de qualquer tipo.

Art. 5º Os zoológicos poderão celebrar convênios com outros órgãos de governo e organizações não governamentais para fins de pesquisa em bem-estar animal e conservação, educativos, com instruções sobre a vida animal e formas de preservação de seu bem-estar, entre outros.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JORGE LUIZ
DOS
SANTOS:0237
7068731

Assinado de forma digital por
JORGE LUIZ DOS
SANTOS:02377068731
DN: c=#BR, o=#ICP-Brasil, ou=AC
SOLUTI Multipla v5,
ou=22882751000111,
ou=Presencial, ou=Certificado PF
A3, cn=#JORGE LUIZ DOS
SANTOS:02377068731
Dados: 2022.10.05 12:35:28 -03'00'

Vereador Jorge Santos
Relator

Proposição Originária de
Decisão da Comissão
Relativa ao(a)

Projeto de Lei
Nº 391 / 22



