



PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 887/2024
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA
VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 887/2024 de autoria da nobre Vereadora Marilda Portela, que "***Cria o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal***".

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 16 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Lei nº 887/2024 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 887/2024 alvo deste parecer, tem por objetivo criar o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal, um órgão deliberativo e controlador das políticas e das ações voltadas para a proteção animal em Belo Horizonte, subordinado funcionalmente à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

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



“Apesar dos esforços que vem do poder público, de entidades, de empresas e de pessoas, as violações aos direitos dos animais na Capital são uma dura realidade que precisa ser enfrentada. Pensar estrategicamente e alinhar ações intersetoriais e multilaterais é uma necessidade que urge e é aguardada por aqueles que defendem a justa causa animal.

Discutir as políticas públicas relacionadas à proteção, defesa e bem-estar animal com os múltiplos atores envolvidos, além do Poder Público, também a sociedade civil organizada, instituições de ensino, entidades não governamentais e população em geral é a medida administrativa racional na busca efetividade na proteção e bem-estar animal.”

Desde já, gostaríamos de cumprimentar a nobre Vereadora pela iniciativa. Entretanto, temos que a análise do mérito do presente Projeto não cabe a esta Comissão, sendo tal estudo objeto das demais comissões temáticas desta casa.

Assim, vamos nos ater a análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça, isto é, os aspectos **constitucional, legal e regimental** do Projeto.

1.1) Da Constitucionalidade

Passaremos agora a análise da **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 887/2024.

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 887/2024.

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;

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

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.

§ 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;

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.

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

Segundo o saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

“As Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.

(Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014)



Assim, temos que a matéria tratada pelo Projeto não está incluída nas hipóteses constitucionais de iniciativa privativa do Executivo, que formam um rol taxativo de 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.” (grifo nosso)
(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 prevista nos dispositivos legais, através de uma interpretação que extrapole tais determinações.

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.



No âmbito da análise material da constitucionalidade, temos que o PL está em desacordo as disposições constitucionais, uma vez que adentra em atribuições pertencentes à administração pública, estranhas ao poder legislativo.

O Projeto 887/2024 determina em seu art. 1º:

Art. 1º - Fica **criado o Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal**, órgão deliberativo e controlador das políticas e das ações voltadas para cria proteção animal no âmbito de Belo Horizonte, subordinado funcionalmente à o Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Entretanto, temos não cabe ao poder legislativo expedir tal determinação e ao fazê-la, o Projeto acaba por contrariar o princípio da separação dos poderes:

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

O que também é ratificado pelos **arts. 6º e 173, §º da Constituição do Estado de Minas Gerais**:

Art. 6º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.



Este princípio tem como pilares a independência e a harmonia, no sentido de que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, sua competência exclusiva ou privativa, que são delimitadas expressamente pela Constituição Federal, a fim de se impedir o ingresso na esfera de atuação preponderante de outro Poder.

Essa conclusão está em sintonia com o princípio da simetria, que determina que os Estados e os Municípios sujeitem 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.

Sobre a questão, temos a seguinte determinação constante em nossa Magna Carta:

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:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;



Em observância ao princípio da simetria, temos as seguintes disposições em nossa Constituição Estadual Mineira:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos **demais órgãos da Administração Pública**, respeitada a competência normativa da União;

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

XIV - dispor, na forma da lei, sobre **a organização** e a atividade **do Poder Executivo**;

Neste sentido, citamos o seguinte julgado, que afirma a inconstitucionalidade de lei que adentra a competência material do Poder Executivo:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.”

(TJMG, ADI 1.0000.15.001637-6/000, Rel. Des. Evandro Lopes da Costa Teixeira, d.j. 08/06/2016).



Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública e não ao legislador deliberar a respeito de tais questões, sendo eminentemente uma atuação administrativa, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Assim, o dispositivo destacado é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por conter vício de iniciativa ao violar o princípio da separação de poderes.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Conforme lição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

"(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo



local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15ªed. São Paulo, Malheiros, 2006)

Por estas razões, concluímos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei 887/2024.

1.2) Da Legalidade e da Regimentalidade

Tendo em vista a constatação da **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei 887/2024, restam prejudicados os exames da Legalidade e Regimentalidade do mesmo.

2) Conclusão

Diante do exposto, meu parecer e voto é pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei 887/2024.

Belo Horizonte, 29 de maio de 2024.

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	Camil CANAM
Em	04/06/24

JORGE
LUIZ DOS
SANTOS:02
377068731

Aprovado de forma digital por JORGE LUIZ DOS SANTOS:02/377068731 em 04/06/2024 às 14:00:00. Documento assinado digitalmente por JORGE LUIZ DOS SANTOS:02/377068731 em 04/06/2024 às 14:00:00.

Vereador Jorge Santos
Relator



PL Nº 887/24

O projeto de lei foi considerado **inconstitucional, conclusivamente**, pela Comissão de Legislação e Justiça. O prazo para apresentação de recurso contra a decisão da comissão é de 5 (cinco) dias úteis contados a partir da distribuição do parecer, nos termos do art. 53, § 1º, do Regimento Interno.

Em: 4/6/24

le37

Divisão de Apoio Técnico-Operacional-Divato

Avulsos distribuídos em: 4/6/24

Aguardando recurso até: 11/6/24

le37

Divato