



COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Parecer sobre o Projeto de Lei nº 590/2025 - 1º turno.

Relatório

O Projeto de Lei nº 590/2025, que “Institui o Programa Lar Legal para pets desamparados no Município de Belo Horizonte”, de autoria do vereador Osvaldo Lopes, vem a esta Comissão de Administração Pública e Segurança Pública, seguindo os trâmites regimentais, para receber parecer, sob a responsabilidade desta relatoria, nos termos do art. 52, inciso II, alíneas “j” e “l”, do Regimento Interno.

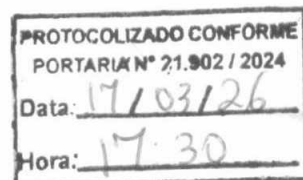
O referido projeto de lei foi recebido pela presidência desta Câmara Municipal de Belo Horizonte e será apreciada em dois turnos de votação, necessitando da aprovação pelo voto da maioria dos presentes, nos termos do art. 74, *caput*, da Lei Orgânica, conforme despacho de recebimento, fl. 11. Está adequadamente instruída com a legislação correlata, fls. 6-10.

A proposição legislativa foi examinada pela Comissão de Legislação de Justiça, recebendo o parecer pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. Seguindo a tramitação, foi encaminhado à Comissão de Meio Ambiente, Defesa dos Animais e Política Urbana, com parecer favorável.

A iniciativa legislativa apresenta como seu objetivo promover o acolhimento temporário e a adoção assistida de animais domésticos que estejam desamparados em razão do falecimento, da ausência prolongada, da incapacidade ou do abandono por parte de seus tutores. Neste sentido, o autor expõe em sua justificativa:

Trata-se de uma iniciativa que alia proteção animal, promoção do bem-estar e estímulo à participação da sociedade civil em ações de responsabilidade social.

Diariamente, inúmeros animais domésticos enfrentam situações de abandono ou desamparo em razão do falecimento, da ausência prolongada, da incapacidade ou do abandono por parte de seus tutores. Sem cuidados adequados, esses animais tornam-se vulneráveis a maus-tratos, doenças e risco de vida, configurando não apenas uma





questão de bem-estar animal, mas também de saúde pública e de responsabilidade social.

O Programa Lar Legal propõe uma solução inovadora e sustentável, baseada em parcerias com Organizações Não Governamentais, universidades, clínicas veterinárias e voluntários, utilizando a estrutura administrativa já existente, sem gerar despesas obrigatórias ao erário. Por meio do programa, o Município poderá formalizar a situação de desamparo dos animais, credenciar famílias e instituições para acolhimento temporário, supervisionar processos de adoção assistida e manter um cadastro atualizado, garantindo transparência e acompanhamento adequado.

(...)

Dessa forma, o Projeto de Lei contribui para a construção de uma cidade mais humana, ética e consciente, oferecendo soluções práticas e sustentáveis para o cuidado de animais desamparados, fortalecendo vínculos entre poder público e sociedade civil e promovendo o bem-estar animal de forma efetiva e responsável.

Adiante, cabe agora a esta Comissão de Administração Pública e Segurança Pública examinar o Projeto de Lei nº 590/2025, principalmente no que tange o disposto no art. 52, inciso II, alíneas “j” e “l”, do Regimento Interno.

Fundamentação

O Projeto de Lei nº 590/2025 visa instituir o Programa Lar legal para pets desamparados no Município de Belo Horizonte, sob a justificativa da necessidade de promover o acolhimento temporário e a adoção assistida de animais domésticos que enfrentam situações de abandono por causa de falecimento, ausência prolongada, incapacidade ou abandono por parte dos tutores.

Em exame detalhado do texto, sob o que se refere à prestação de serviço público em geral, verifica-se que o projeto de lei institui política pública voltada à proteção e ao bem-estar animal, matéria que se insere no âmbito das competências municipais relacionadas à saúde pública, ao meio ambiente e ao controle populacional de animais domésticos.



Embora a iniciativa legislativa não configure a criação de um serviço público *stricto sensu* estruturado sob forma de prestação direta permanente, ele estabelece um programa administrativo organizado, destinado a atender situações específicas de desamparo animal mediante atuação coordenada do poder público.

Desta forma, o programa trazido pela proposição legislativa possui características típicas de atividade administrativa de interesse coletivo, pois envolve identificação de situações de risco ou abandono, intervenção administrativa por meio de avaliação técnica, encaminhamento para acolhimento temporário e supervisão do processo de adoção assistida.

Tais atribuições integram o campo das atividades administrativas de promoção do bem-estar animal e de proteção ambiental urbana, constituindo modalidade de serviço público social de caráter assistencial e preventivo.

Outro aspecto relevante diz respeito ao modelo de execução adotado pela proposição legislativa. A iniciativa legislativa determina que o programa seja implementado com base na estrutura administrativa existente e sem criação de despesas orçamentárias ou de novas estruturas públicas permanentes. Essa opção normativa reforça o caráter complementar da política pública e preserva a racionalidade administrativa, evitando expansão estrutural da máquina pública sem planejamento prévio.

Assim, sob a ótica do regime jurídico dos serviços públicos, a proposta se insere no campo das políticas administrativas de interesse coletivo executadas de forma cooperativa, com manutenção da responsabilidade estatal e sem alteração das formas clássicas de prestação de serviços públicos.

Ainda sob o enfoque do regime jurídico-administrativo, o projeto de lei mantém a observância aos princípios que regem os serviços públicos. Neste sentido, a iniciativa legislativa dialoga do princípio da eficiência, ao prever utilização prioritária da estrutura administrativa existente e ao estimular a cooperação com a sociedade civil organizada, evitando duplicação de estruturas ou criação de encargos administrativos desnecessários.



Sob a perspectiva do princípio da cooperação, a proposição legislativa se mostra inteiramente alinhada ao dever da Administração Pública de colaborar mutuamente com os administrados, uma vez que incentiva a articulação entre poder público, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e iniciativa privada, ampliando a capacidade de implementação das ações de proteção animal.

Nesse mesmo sentido, o programa contempla instrumentos de gestão administrativa e transparência, como a criação de cadastro municipal de animais desamparados e famílias acolhedoras, além da previsão de relatórios sobre as ações desenvolvidas. Tais mecanismos favorecem o controle administrativo, a rastreabilidade das ações públicas e o acompanhamento da política pública pela sociedade.

Adiante, sob o exame do princípio da legalidade do princípio administrativo, destaca-se, com certa atenção, a determinação de ação ao poder executivo no artigo 1º, § 1º, e artigo 4º e o cunho autorizativo dos artigos 6º e 8º, que assim dispõem:

Art. 1º - (...)

§1º - A constatação da situação de desamparo será realizada por órgão público municipal competente, com base em denúncia formal, podendo o referido órgão, para fundamentar sua decisão, considerar avaliação ou laudo técnico emitido por entidade de proteção animal devidamente reconhecida.

(...)

Art. 4º - Compete ao órgão público municipal responsável:

(...)

Art. 6º - O Executivo poderá firmar termos de cooperação, de convênios ou de parcerias com:

(...)



Art. 8º - O Executivo **poderá** promover campanhas de divulgação integradas às ações já previstas de educação ambiental e de bem-estar animal, sem a criação de despesas adicionais para o Município. (grifos nossos)

Apesar da incontestável importância do objeto escopo do projeto de lei, em tela, não se pode desconsiderar o vício de inconstitucionalidade presente em um artigo que traz obrigação a ser executada por um outro poder municipal. Principalmente, quando tal ação já é de sua exclusiva competência, como é o poder regulamentar das leis. E mais, além de determinar a elaboração do regulamento, especifica quais medidas deverão ser contempladas no mesmo. Medidas de caráter tipicamente administrativos que cabem ao poder executivo a sua elaboração e definição de quais formas, prazos e demais aspectos operacionais que deverão ser observados na sua implementação. Tal medida caracteriza indevida ingerência em matéria que já é de competência do poder executivo.

Nesse sentido é a jurisprudência de nossos tribunais:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI DATA COMEMORATIVA E IMPÕE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS AO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Itabirito contra a Lei Municipal nº 3.844/2023, que institui o "Dia do Artesão Itabiricense", alegando vício formal por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Sustenta-se que a norma cria obrigações e despesas administrativas para o Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa. O pedido principal visa à declaração de inconstitucionalidade da lei, especialmente de seu artigo 4º.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a Lei Municipal nº 3.844/2023, em especial o artigo 4º, viola o princípio constitucional da separação dos poderes e a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) avaliar a constitucionalidade dos demais dispositivos da lei, que instituem a data comemorativa e traçam diretrizes gerais.

III. RAZÕES DE DECIDIR 3. O artigo 4º da Lei nº 3.844/2023 impõe atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Cultura, órgão do Poder Executivo, ao determinar a execução de atividades relacionadas à



celebração do "Dia do Artesão Itabiricense", incluindo a coordenação de eventos e incentivos fiscais. Tal previsão caracteriza ingerência indevida do Legislativo na gestão administrativa, afrontando o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CE/MG, arts. 6º e 173, §1º). 4.A jurisprudência do STF (ARE 878911 RG - Tema 917) e do TJMG orienta que normas legislativas municipais que criem atribuições específicas para o Executivo violam a reserva de iniciativa legislativa e a autonomia administrativa do Chefe do Poder Executivo. 5.A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para as atividades previstas no artigo 4º da lei reforça o vício de inconstitucionalidade formal, conforme exigência do artigo 113 do ADCT. 6.Os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 3.844/2023, por outro lado, limitam-se a instituir a data comemorativa e estabelecer diretrizes gerais, sem interferir na estrutura ou atribuições do Poder Executivo. Esses dispositivos permanecem dentro da competência legislativa do Município, não configurando vício de inconstitucionalidade.

IV. DISPOSITIVO E TESE Pedido parcialmente procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional norma municipal de iniciativa parlamentar que imponha atribuições administrativas a órgãos do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes e à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. A instituição de datas comemorativas e diretrizes gerais, sem criação de obrigações específicas para o Executivo, é matéria dentro da competência legislativa municipal. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 30, I e II, 61, §1º, II; ADCT, art. 113; CE/MG, arts. 6º, 66, III, "e" e "f", 90, V e XIV, e 173, §1º. Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 878911 RG (Tema 917), Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016; TJMG, ADI 1.0000.23.253695-3/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j. 08.05.2024; TJMG, ADI 1.0000.22.112697-2/000, Rel. Des. Valdez Leite Machado, j. 26.03.2023.

Outro ponto digno de nota, é o vício de iniciativa que há em qualquer proposição legislativa autorizativa, que ao tentar contornar uma competência privativa do Poder Executivo, cria um comando legal que não obrigue, mas o *autorize* a praticar uma determinada ação que já que lhe compete fazer. A utilização do verbo "poderá" não elide o caráter autorizativo do dispositivo anteriormente citado. A redação da forma como se encontra, além de ser inócua, pois deixa só arbítrio do poder executivo fazer ou não o contido em seu texto, é uma chancela, autorização para que ele realize ato de sua competência dessa ou daquela forma.

Neste sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE FRUTAL - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR AUXÍLIO AO ATLETA AMADOR - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO ARTIGO 90, XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1- É inconstitucional a lei municipal



de iniciativa do Poder Legislativo, que usurpa competência privativa conferida ao Chefe do Executivo. 2- O fato de a norma ser meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.11.056661-9/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013)

O constitucionalista e professor José Afonso da Silva leciona que “as leis autorizativas são previstas no texto constitucional para casos específicos, sempre quando solicitado pelo chefe do Poder Executivo”. Ensina, também, que:

A iniciativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para realização de ato ou negócio (Silva, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis, 2 ed. - São Paulo: Malheiros, 2007, p. 331 e p. 333.).

Já o jurista e professor Miguel Reale esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sentido jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas (Reale, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163).

A inconstitucionalidade de toda uma lei ou de determinados artigos que a compõem, é frontalmente contrária à boa atuação da Administração Pública e aos princípios do direito administrativo da legalidade, moralidade, razoabilidade, eficiência e da supremacia do interesse público, pois gera dispêndio de recursos com lei que será vetada ou objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Isso interfere diretamente e indiretamente no exame de mérito e das matérias de competência, pois impedem a boa e correta atuação estatal e é contrário aos preceitos do direito administrativo e à legislação que rege a atuação administrativa do poder público, sua organização e estruturação.



A proposição legislativa, em exame, revela nobre propósito e constitui iniciativa de grande relevância do vereador que a subscreve, razão pela qual merece prosperar. Assim, recomenda-se a adequação de sua redação, por meio de emenda. Desta forma, examinando a proposição legislativa no que compete a esta respeitável comissão, não vemos óbice a sua aprovação.

Conclusão

Pelo exposto, nos manifestamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 590/2025, com apresentação de emenda.

Belo Horizonte, 16 de março de 2026.

HELTON VIEIRA
FERNANDES
JUNIOR:1307028560
0

Assinado de forma digital por
HELTON VIEIRA FERNANDES
JUNIOR:1307028560
Dados: 2026.03.17 17:27:16
-03'00'

Vereador Helton Junior – PSD
Relator



SUBSTITUTIVO-EMENDA Nº AO PROJETO DE LEI Nº 590/2025

Institui o Programa Lar Legal para pets desamparados no Município de Belo Horizonte.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte decreta:

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Belo Horizonte, o Programa Lar Legal para pets desamparados, com o objetivo de promover o acolhimento temporário e a adoção assistida de animais domésticos que estejam desamparados em razão do falecimento, da ausência prolongada, da incapacidade ou do abandono por parte de seus tutores.

§1º - O programa de que trata o *caput* deste artigo não implica criação de novas estruturas físicas de abrigos públicos nem de cargos ou de despesas permanentes, utilizando-se exclusivamente de parcerias, de cooperação técnica e de redes de acolhimento voluntário já existentes no Município.

Art. 2º - Para os fins desta lei, considera-se:

I – pet desamparado: animal doméstico que permaneça sem cuidados em virtude do falecimento, da incapacidade permanente, da ausência prolongada ou do abandono por parte do tutor;

II – acolhimento temporário: guarda provisória do animal em residência, em abrigo privado ou em instituição credenciada, pelo período necessário até sua adoção definitiva, vedada a criação de abrigo público;

III – adoção assistida: processo supervisionado pelo poder público ou por entidade parceira, com acompanhamento técnico e com orientação ao novo tutor, sem geração de despesa ao erário.

Art. 3º - São objetivos do programa Lar Legal:

I – garantir proteção e bem-estar aos animais domésticos desamparados;

II – fomentar parcerias entre o poder público, as Organizações Não Governamentais - ONGs, as universidades e a iniciativa privada;



III - promover campanhas educativas sobre a posse responsável de animais, a guarda ética e a prevenção do abandono;

IV - assegurar transparência e prestação de contas por meio de relatórios anuais sobre cuidados e acolhimento de animais domésticos;

V - estimular o voluntariado e o engajamento da sociedade civil nos cuidados com os animais domésticos;

VI - promover a criação do Cadastro Municipal de Pets Desamparados e Famílias Acolhedoras com a finalidade de identificação e acompanhamento dos animais atendidos.

§1º - O cadastro de que trata o inciso VI deste artigo integrará informações de órgãos já existentes, sem acarretar novas estruturas e sistemas administrativos ou custos adicionais ao erário.

§2º - O cadastro de que trata o inciso VI deste artigo observará a legislação de proteção de dados pessoais.

Art. 4º - A implementação do Programa Lar Legal observará, entre outras, as seguintes diretrizes:

I – avaliação e formalização das situações de desamparo;

II – credenciamento de famílias e instituições para o acolhimento;

III – acompanhamento e supervisão dos processos de adoção assistida;

IV – manutenção de cadastro atualizado de animais atendidos;

V – adoção de medidas de fiscalização do programa;

VI – incentivo à celebração de termos de cooperação, de convênios ou de parcerias com organizações da sociedade civil, clínicas veterinárias e universidades e empresas privadas interessadas em apoiar o programa

VII – promoção de campanhas de divulgação integradas às ações previstas de educação ambiental e de bem-estar animal;

VIII – identificação e reconhecimento de situação de desamparo de animais domésticos, podendo essa verificação ser subsidiada por denúncias, registros administrativos ou manifestações de entidades de proteção animal;



IX - formalizar mediante termo de responsabilidade os encaminhamentos para acolhimento temporário ou para adoção assistida, observando critérios de urgência, de saúde do animal e de capacidade das entidades ou das famílias acolhedoras.

§ 1º - Todas as ações previstas neste artigo serão executadas com base na estrutura administrativa existente, sem criação de despesa obrigatória, observada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município.

§ 2º - As parcerias mencionadas no inciso VI deverão priorizar apoio técnico, logístico, doações de ração e prestação de serviços.

Art. 5º - O programa de que trata esta lei observará ainda:

- I – a cooperação técnica e voluntária da sociedade civil;
- II – o uso preferencial de recursos provenientes de doações e de parcerias;
- III – a aplicação de recursos públicos admitida somente em casos excepcionais, observados os limites estabelecidos pela lei orçamentária;
- IV – a vedação expressa de criação de despesas obrigatórias para o Município.

Art. 6º - As famílias ou entidades acolhedoras deverão:

- I – assegurar alimentação, abrigo e cuidados veterinários;
- II – permitir acompanhamento técnico do órgão público municipal responsável;
- III – registrar o animal doméstico no cadastro do programa;
- IV – assinar termo de responsabilidade sem implicar despesa direta para o Município, ressalvadas situações emergenciais devidamente justificadas.

Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 16 de março de 2026

HELTON VIEIRA
FERNANDES
JUNIOR:13070285600

Assinado de forma digital por
HELTON VIEIRA FERNANDES
JUNIOR:13070285600
Dados: 2026.03.17 17:27:30
-03'00'

Vereador Helton Junior – PSD
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DESPACHO DE DELIBERAÇÃO

Comissão de Administração Pública e Segurança Pública

Projeto de Lei: 590/2025

Deliberado na Reunião Ordinária do dia 18/03/2026, às 13h30min

Ocorrências da reunião:

- Aprovado o parecer

Avulsos distribuídos por DIRLEG em:

18/3/26

A-878

Presidente da reunião



DIRLEG A	Fl. 40
-------------	-----------

CONCLUSO AO PLENÁRIO

Projeto de Lei nº 590/25

CONCLUSO para discussão e votação em **1º turno**.

Publicado em 18/3/26

A-878

Divato