 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA,
SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 298/2019

AUTORA: Deputada Janete de Sá

RELATOR: Deputado Marcelo Santos

EMENTA: *Dispõe sobre o acesso de animais domésticos às diversas formas de abrigos emergenciais destinadas ao atendimento das pessoas em situação de rua.*

1. RELATÓRIO


Trata-se do Projeto de Lei nº 298/2019, de autoria da Exma. Deputada Janete de Sá, que visa a determinar aos espaços públicos ou privados que mantenham convênio, contrato ou qualquer outro meio de parceria com o Estado do Espírito Santo para abrigar ou prestar serviços a pessoas em situação de rua a disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob os cuidados dessas pessoas, nos seguintes termos:

Art. 1º Os espaços públicos ou privados que mantenham convênio, contrato ou qualquer outro meio de parceria com o Estado do Espírito Santo para abrigar ou prestar serviços a pessoas em situação de rua deverão disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob os cuidados dessas pessoas.

Art. 2º A permanência do animal deverá ser permitida pelo período que o morador em situação de rua permanecer no abrigo.

Art. 3º Os cuidados básicos do animal ficarão sob responsabilidade da pessoa em situação de rua que o levar.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na Justificativa (fl. 03), a autora argumenta:

Muitas vezes, a amizade com um animal de estimação é tudo o que uma pessoa em situação de rua tem de valor.

Diante de tal cenário, as pessoas em situação de rua tendem a dividir, ou muitas vezes dar em maior parte, o que tem com seus animais.

Infelizmente as pessoas tendem a “qualificar” as pessoas pelo que elas possuem, não pelo que elas são. Mas vemos que o que elas são possuem valor muito maior, uma vez que não há recurso financeiro que possa comprar.

Esse amor incondicional ensina muito a sociedade. Não apenas o amor da pessoa sem teto pelo animal, mas principalmente o contrario. Muitas vezes, uma pessoa que passa a viver em situação de rua é abandonado por praticamente todos, exceto pelos seus fiéis amigos cães.

A recusa dos abrigos emergenciais em receber seus companheiros animais, muitas vezes, faz com que as pessoas em situação de rua não queiram passar a noite no local, uma vez que não abrem mão de seu companheiro em detrimento de um possível conforto físico momentâneo.

Como é dever do Estado dar as condições mínimas de subsistência ao ser humano e aos animais, não ficam caracterizados motivos relevantes para a não aceitação dos animais de estimação nos abrigos, quando acompanhando uma pessoa em situação de rua.


Diante disso, por estar convicta da necessidade e relevância dessas medidas, peço aos meus nobres pares o apoio, e os votos necessários para a aprovação do presente Projeto de Lei.

O projeto foi protocolado no dia 24/04/2019 e lido no expediente da Sessão Ordinária da mesma data.

Não consta, nos autos, até o presente momento, notícia da publicação da matéria no Diário do Poder Legislativo – DPL, medida que não pode ser dispensada, nos termos do art. 149 do Regimento Interno da ALES (Resolução nº. 2.700/2009).

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, em exercício de juízo de deliberação que lhe impõe o art. 120 do Regimento Interno – Resolução nº 2.700/2009, proferiu o despacho da fl. 06, no qual admitiu a tramitação da



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

proposição; entendendo, a priori, inexistir manifesta inconstitucionalidade ou um dos demais vícios previstos na norma regimental.

A Diretoria de Redação juntou o Estudo de Técnica Legislativa da fl. 09, ofertando sugestões apenas no tocante à redação proposta, sem alteração substancial no projeto em apreço.

A Procuradoria da Casa manifestou-se pela inconstitucionalidade formal e material do projeto de lei, nos termos do Parecer Técnico das fls. 14/22, da Manifestação do Subcoordenador da Setorial Legislativa (fls. 25/26) e Procurador-Geral (fl. 28).

O presente projeto veio a esta Comissão para exame e parecer, na forma do disposto no art. 41, inciso I, do Regimento Interno da ALES (Resolução nº 2.700/09).

É o relatório.


2. PARECER DO RELATOR

2.1 DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal verifica-se quando há algum vício no processo de formação das normas jurídicas. Vale dizer, é o vício decorrente do desrespeito de alguma norma constitucional que estabeleça o modo de elaboração das normas jurídicas.

Em outras palavras, esta primeira análise se limita a apontar a existência de eventuais vícios formais a macular o futuro ato normativo singularmente considerado, sem adentrar o seu conteúdo, em razão da inobservância dos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

Conforme exposto anteriormente, o projeto em apreço determina aos abrigos públicos e privados que tenham firmado com o Estado contrato ou convênio para abrigar pessoas em situação de rua a disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob os cuidados das pessoas abrigadas.

Observa-se que essa medida legislativa cria para o poder executivo uma nova incumbência, que demandará uma ação governamental não contemplada no programa do governo, representando uma inovação em termos de atividade a ser gerida pelos órgãos públicos.

Pelo teor dos dispositivos da proposição, constata-se que está eivada de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e de inconstitucionalidade material, por afronta à independência do Poder Executivo, conforme fundamentos a seguir expostos.

A Constituição Federal, assim, como a Constituição Estadual, asseguram a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente, em seus arts. 2º e 17, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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


CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades, como forma de subordinar a elas a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

reservado.¹

Neste prisma, estabelece a Constituição Federal que as disposições normativas sobre organização e funcionamento da Administração Federal, que não impliquem aumento de despesa, devem ser objeto de decreto do Presidente da República², nos termos do art. 61, § 1º, II, “e”, e do art. 84, VI, “a”, *verbis*:

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:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Com efeito, as disposições normativas relacionadas a funcionamento e a atribuições de órgãos do Poder Executivo devem ser objeto de decreto do Presidente da República, exceto se implicar aumento de despesa, hipótese em que devem estar inseridas em lei ordinária, cuja iniciativa é reservada àquela autoridade.


Conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, os Estados-membro, em tema de processo legislativo, devem observância à sistemática adotada pela Constituição Federal (princípio da simetria).

A Constituição do Estado do Espírito Santo, em consonância com a Constituição Federal, atribui exclusivamente ao Governador do Estado a

¹ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

² MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 903.



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

competência para propor leis sobre organização administrativa do Poder Executivo estadual, *verbis*:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;

[...]

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

[...]


Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo – órgão responsável pelo controle de constitucionalidade das leis estaduais e municipais em relação à Constituição Estadual –, com fulcro nos dispositivos constitucionais acima transcritos, declarou a inconstitucionalidade formal subjetiva de lei municipal de iniciativa parlamentar que impôs ao Poder Executivo incumbências administrativas, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU NOMODINÂMICA. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. NORMA QUE AUTORIZA O DESTACAMENTO DA GUARDA MUNICIPAL PARA ATUAR JUNTO ÀS ESCOLAS. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITOS EX TUNC E COM EFICÁCIA ERGA OMNES. 1 - **Segundo o art. 61, §1º, "b" e "c", da Constituição Federal e art. 63, parágrafo único, III e VI, da Constituição Estadual, a competência para iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração dos servidores públicos municipais e criação, estruturação e atribuições de suas secretarias é, respectivamente, privativa do presidente da república e do governador do estado, e por simetria, no caso do município, privativa do prefeito**, conforme o disposto no art. 80, parágrafo único, II e III, da Lei orgânica municipal de vitória. 2- as regras da Constituição Federal sobre iniciativa reservada



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

que corrobora o entendimento supramencionado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigos 84, II e IV e 61, § 1º, II, e). 2. **Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela Constituição Federal.** Medida cautelar deferida. ⁴ (original sem grifo ou destaque)

Por outro lado, o projeto de lei também está eivado de inconstitucionalidade material, por afrontar o art. 18 da Constituição Federal, que assegura autonomia à União, aos Estados e aos Municípios:

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.


Isso porque a instituição de novos encargos governamentais pelo Poder Legislativo e a imposição ao Poder Executivo para que proceda a sua execução, ofende ao princípio da Separação dos Poderes.

Essa ingerência traduz uma invasão da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, pois interfere na sua prerrogativa sobre a organização e o funcionamento da administração estadual. Neste sentido, julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL Nº 03, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1995. PROJETO DE AUTORIA PARLAMENTAR. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE DISPÕEM SOBRE A**

⁴ ADI 2646 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2002, DJ 04-10-2002 PP-00092 EMENT VOL-02085-02 PP-00309



 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	


ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DO GOVERNO, ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 71, § 1º, INCISO IV E 100, INCISOS VI E X, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **O PODER LEGISLATIVO NÃO PODE TOMAR A INICIATIVA DE ELABORAR LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL NEM SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DE GOVERNO, ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NESTE TEMA É EXCLUSIVA A INICIATIVA DO EXECUTIVO**, DE FORMA QUE, AO VOTAR A EMENDA Nº 03 À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, **NESTA AÇÃO IMPUGNADA, A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL FOI ALÉM DE SUA COMPETÊNCIA, INVADINDO AQUELA QUE A CONSTITUIÇÃO LOCAL OUTORGA AO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, COM ABSOLUTA EXCLUSIVIDADE. REFERIDO NORMATIVO CRIA NOVAS ATRIBUIÇÕES E IMPÕE OBRIGAÇÕES AO ÓRGÃO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL - O DETRAN, ACABANDO, ASSIM, POR INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DESSE ÓRGÃO, NÃO HAVENDO AMPARO LEGAL A INICIATIVA PARLAMENTAR DE DISPOR SOBRE MATÉRIAS QUE TAIS, EVIDENCIANDO-SE, ASSIM, O APONTADO VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA INICIATIVA LEGISLATIVA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** DEMONSTRADA, PORTANTO, A EXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL, DIANTE DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, HÁ INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL Nº 03, DE 22/12/95, QUE INSTITUI NOVAS ATRIBUIÇÕES E IMPÕE OBRIGAÇÕES AO ÓRGÃO DE TRÂNSITO DO DISTRITO FEDERAL, IMPONDO SUA DECLARAÇÃO COM EFEITOS ERGA OMNES E EX TUNC.⁵
 (original sem grifo ou destaque)

Em suma, o projeto de lei está eivado de inconstitucionalidade formal, por afrontar os artigos 63, parágrafo único, incisos III e VI, e 91, inc. I, da Constituição Estadual, e de inconstitucionalidade material, por violação ao art. 17 da Constituição Estadual e ao art. 18 da Constituição Federal.

Em conclusão, pelas razões acima expendidas, sugiro aos Ilustres Pares desta Comissão a adoção do seguinte:

⁵ TJ-DF - ADI: 250320078070000 DF 000025-03.2007.807.0000, Relator: NATANAEL CAETANO, Data de Julgamento: 03/07/2007, Conselho Especial, Data de Publicação: 03/12/2007, DJU Pág. 91 Seção: 3



 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	PROJETO DE LEI Nº 298/2019	PÁGINA
	CARIMBO / RUBRICA	

PARECER Nº _____/2019

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO, na forma do art. 41, inc. I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, é pela **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL e MATERIAL** do Projeto de Lei n.º 298/2019, de autoria da Excelentíssima Senhora Deputada Janete de Sá, não devendo seguir sua tramitação regular nesta Casa de Leis, nos termos da fundamentação supra.

Plenário Rui Barbosa, em _____ de _____ de 2019.

_____ Presidente

_____ Relator

_____ Membro

_____ Membro

_____ Membro

_____ Membro

_____ Membro