

Porto Alegre, 27 de agosto de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 17.780/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Uruguaiana solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 106, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera o Art. 4º da Lei Municipal nº 4016/2010, para dispor sobre o trânsito, a contenção e a responsabilidade dos tutores no uso de espaços públicos por animais domésticos no Município de Uruguaiana”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica do Município quanto competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinados assuntos de interesse local².

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

² Art. 7º. Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse; (grifou-se)

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar víncio de origem.

Especificamente no caso do projeto de lei em análise, a bem da verdade constata-se que se pretende dispor sobre trânsito, a contenção e a responsabilidade dos tutores no uso de espaços públicos por animais domésticos no Município. Ocorre que a proibição ou a permissão de estar com estes animais em locais públicos pode ofender o próprio direito de ir e vir dos proprietários dos cães, assegurado constitucionalmente⁵. E não se pode alegar que o mesmo se passa com as demais pessoas, uma vez que não estão proibidas de frequentar locais públicos; quando deixam de fazê-lo, por exemplo, por medo dos cães, o fazem por uma decisão própria, não por uma proibição.

De qualquer forma, esta intenção legislativa é possível, por exemplo, atribuir aos frequentadores de parques, praças e logradouros públicos a obrigação quanto a regras de segurança para condução de cães, inclusive com o uso de coleira, guia curta, enforcador e focinheira nos animais. Além disso, é possível também dispor sobre atos como fiscalizações, autuações e aplicação de sanções (advertência, notificação ao condutor e apreensão do animal), desde que com o cuidado de não atribuir tais funções ao Poder Executivo. Isto porque os serviços de fiscalização, autuação, aplicação de penalidades relacionam-se diretamente aos atos de fiscalização e administração do Município, interferindo, dessa forma, na

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

⁵ Constituição Federal:

Art. 5º [...]

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que são atribuições típicas do Poder Executivo, executadas por meio dos servidores e órgãos afins a estas atividades na estrutura administrativa municipal. Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 96. Compete **privativamente ao Prefeito**:

(...)

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

VIII – expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(grifou-se)

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nas competências de um Poder pelo outro. Nesta mesma direção, a título de exemplo, cita-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), como demonstra a ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 19/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE "DISPÕE SOBRE A CIRCULAÇÃO E PORTE DE CÃES DA RAÇA PIT-BULL, ROTTWEILER E MASTIM NAPOLITANO, E CÃES CONSIDERADOS VIOLENTOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) DESPESA PÚBLICA, À MARGEM DA INICIATIVA QUE A CONSTITUIÇÃO RESERVA AO CHEFE DO EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, "D", 61, I, 82, II E VII, 149 E 154, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CARACTERIZADAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022889695, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em: 26-05-2008) (grifou-se)

Prosseguindo na análise, a título de sugestão e com o fim de assegurar o êxito da proposição considerando a relevância da matéria para o interesse local, constata-se que seu conteúdo se refere a comportamento humano, relacionando-se a normas do que se convencionou chamar de “posturas municipais”. Por “posturas” entenda-se normas que objetivam a regular o comportamento das pessoas e suas manifestações enquanto atividade

econômica ou não, a fim de propiciar a convivência e a civilidade no Município e, ainda, sem causar riscos ou danos ao ambiente urbano, ao patrimônio, à saúde e ao sossego públicos, inclusive a poluição de caráter sonora e visual.

Em princípio, no que se refere à iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas municipais, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

Porém, no caso em tela, mesmo que não se trate de alteração ao Código de Posturas, haja vista que este Município possui uma lei específica para esta matéria, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), como demonstram as ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.882, DE 2 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO QUE DISPÕE SOBRE A POSTURA MUNICIPAL EM PARQUES PÚBLICOS, AUTORIZANDO A ENTRADA DE ANIMAIS – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA – INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2228138-03.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2017; Data de Registro: 27/04/2017) (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distância inferior a duzentos metros de escolas, etc - Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo - Alteração que não descharacteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população - Lei de caráter genérico e abstrato Observância do princípio da isonomia - Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Orgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte ementa, oriunda da jurisprudência do TJRS:

ADIN. CARAZINHO. LEIS MUNICIPAIS NºS 76/02 E 78/02, QUE MODIFICARAM O ARTIGO 23 DO CÓDIGO DE POSTURAS, DISPONDO SOBRE A UTILIZA-

ÇÃO DE VIAS PÚBLICAS PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES PELOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. VÍCIO MATERIAL E FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (7 FLS.D). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005303987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/03/2003) (grifou-se)

Porém, percebe-se uma sensível peculiaridade no julgado do TJRS: não é a matéria de posturas municipais em si que enseja a inconstitucionalidade, mas a iniciativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor obrigações ao Executivo.

Reitera-se que, no âmbito do Município consulente, vigora a Lei nº 4.016, de 2010, a dispor de forma específica sobre esta matéria.

Como consequência do que foi dito nos parágrafos acima, repita-se que preferencialmente a uma lei autônoma que venha a dispor sobre esta matéria, o ideal seria inserir os dispositivos da proposição em análise no Código de Posturas por meio de um projeto de lei específico essa finalidade. Porém, como o Município tem uma norma própria, é possível um projeto de lei para alterar a lei já existente e vigente.

III. Conclusão

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a formação da convicção dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 106, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM