



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 419/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que determina a instalação de fontes de água potável e bebedouros em locais públicos de grande circulação de pessoas no Município de Porto Alegre, bem como a instalação de bebedouros públicos para animais em praças, parques e demais áreas públicas de lazer no Município em que haja exploração comercial, e permite a instalação de comedouros e bebedouros para animais em situação de abandono por empresas ou particulares.

O projeto foi apregoadado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A matéria versada no projeto, concernente à instalação de equipamentos urbanos como bebedouros e à disposição sobre o uso de espaços públicos como parques e praças, bem como à saúde e bem-estar da população e dos animais, insere-se, em princípio, no âmbito do interesse local, cuja competência legislativa é atribuída ao Município pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

A proposição legislativa em análise tem por finalidade precípua estabelecer a obrigatoriedade de instalação de fontes de água potável e bebedouros em uma vasta gama de locais públicos de grande circulação, incluindo estações de transporte coletivo, parques, praças, passeios, hospitais e instituições de ensino. Adicionalmente, impõe a instalação de bebedouros para animais em áreas públicas de lazer onde ocorra exploração comercial e permite a instalação de comedouros e bebedouros para animais abandonados por terceiros. O projeto detalha requisitos para a instalação e manutenção desses equipamentos, estabelece obrigações para adotantes de praças e parques e concessionários de espaços públicos, e prevê a necessidade de regulamentação posterior quanto à quantidade de bebedouros.

Com a devida vênia, o projeto possui vício de iniciativa, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação. A leitura da Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "b"^[1]), conjuntamente com a Constituição Estadual (art. 82, VII^[2]) e com o disposto no art. 94, VII, "c", da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre^[3], permite concluir que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e o funcionamento da administração municipal. A imposição de novas obrigações a diversos órgãos da Administração Pública Municipal – como a instalação física dos equipamentos, sua manutenção periódica, a garantia da potabilidade da água, a fiscalização do cumprimento das normas, a sinalização adequada, a regulamentação de aspectos específicos e a autorização para instalação de equipamentos para animais em locais alternativos – interfere diretamente na gestão administrativa e na prestação de serviços públicos, matérias estas reservadas à iniciativa do Prefeito Municipal.. Isso porque se trata de matéria pertinente à organização administrativa e dos serviços públicos prestados pela Administração Pública.

A respeito da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [4]

Dessa forma, ao pretender ditar ao Poder Executivo como e onde instalar equipamentos urbanos, como gerir a manutenção e a qualidade da água fornecida, e ao impor obrigações a concessionários e adotantes que impactam a gestão de contratos administrativos e o uso de bens públicos, o projeto de lei de origem parlamentar incorre em clara violação ao princípio constitucional da separação e independência dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado no artigo 10 da Constituição Estadual. A iniciativa parlamentar, neste caso, invade esfera de competência administrativa típica do Poder Executivo, comprometendo a harmonia e o equilíbrio entre os poderes.

Nessa toada, há diversos precedentes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em situações análogas, dentre os quais citam-se, a título ilustrativo, os seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.592/2020, DO MUNICÍPIO DE VACARIA. USO E DESTINAÇÃO DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A redação original do artigo 1º, §2º, da Lei Municipal nº 3.723/2015, vedava expressamente a utilização dos bens imóveis para qualquer outra finalidade que não a construção da sede própria do CEDEDICA. A nova redação introduzida pela Lei Municipal nº 4.592/2020 autoriza a utilização dos imóveis por outras entidades que desenvolvam atividades semelhantes às da cessionária. 2. Apesar de a norma possuir objeto individualizado, não há um destinatário específico para o benefício, tampouco recorte temporal ou outro aspecto que indique limite à subsunção. Não se trata de lei de efeitos concretos. Entretanto, ainda que o fosse, o atual entendimento do STF é no sentido de não excluir as leis de efeitos concretos do controle abstrato de constitucionalidade (ADI 4.048 MC). 3. **A Lei impugnada trata de matéria administrativa concernente à organização e funcionamento da Administração Municipal, pois interfere na destinação de bens públicos municipais, o que, conforme jurisprudência desta Corte, se insere no âmbito da competência do Executivo Municipal.** Portanto, há desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, inculpada nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 4. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084154616, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-08-2020). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.527, DE 13 DE AGOSTO DE 2013, DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE IGREJINHA. **LEI QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS DE BICICLETAS (BICICLETÁRIOS) EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS, PRIVADOS E NOS EQUIPAMENTOS URBANOS COLETIVOS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. TEMÁTICA QUE TOCA À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.** IMPLICAÇÃO DE GASTOS NÃO PREVISTOS NAS LEIS ORÇAMENTARIAS ANUAIS. VÍCIO DE ORDEM MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 2º DA CRFB (C/C O ART. 1º, FINAL, DA CERGS), 5º, CAPUT, 8º, CAPUT (C/C O ART. 3º, CAPUT, DA LOM), 10, 60, INC. II, AL. "D", 82, INCS. II, III E VII, 149, INCS. I, II E III, E 154, INCS. I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. PEDIDO DECLARATÓRIO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057492258, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Catarina Rita Krieger Martins, Julgado em: 23-11-2015). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. CRIAÇÃO DE **OBRIGAÇÃO DO EXECUTIVO COLOCAR EQUIPAMENTOS NOS PARQUES E PRAÇAS DESTINADOS À PRÁTICA DE "SLACKLINE". INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA**

SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70062073150, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 15-06-2015). (Grifou-se).

Ademais, para além do vício formal de iniciativa, a proposição legislativa também padece de vício de ordem material, porquanto cria novas e significativas despesas para a Administração Pública Municipal[5] sem a devida indicação da fonte de custeio ou a demonstração de sua compatibilidade com as leis orçamentárias vigentes. A instalação de um número potencialmente elevado de bebedouros para humanos e animais, sua manutenção contínua, os custos com o fornecimento de água potável, a sinalização e a fiscalização demandarão recursos financeiros consideráveis.

Ao criar tais obrigações e despesas para órgãos do Poder Executivo, o projeto viola frontalmente o disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual, que tratam das normas orçamentárias e financeiras. Por essa razão, a proposta deveria, obrigatoriamente, vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro correspondente, tanto para o exercício de sua entrada em vigor quanto para os subsequentes, além da declaração do ordenador da despesa atestando a adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e a compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme exigido expressamente pelo artigo 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). A ausência desses requisitos essenciais configura a criação de despesa não autorizada, irregular e inexecutável, nos termos do artigo 15 da referida Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto parece conter vícios formais e materiais de inconstitucionalidade a obstar a sua regular tramitação, haja vista a existência de vício de iniciativa, com invasão de matéria de competência do Chefe do Poder Executivo; violação ao princípio da separação dos poderes; e criação não autorizada de despesa, ferindo a Constituição Estadual e o determinado pelo art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

É o parecer.

[1] 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: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

[2] Art. 82. Compete ao Governador, privativamente: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

[3] Art. 94 Compete privativamente ao Prefeito: [...] VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre: c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

[5] Veja-se precedente do TJ/RS na mesma linha: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos

artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 29/04/2025, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0894790** e o código CRC **98DCF71A**.