



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N.º 482/25

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar n° 018/25, de iniciativa Parlamentar, que propõe alterações na Lei Complementar n° 694/2012, que consolida a legislação sobre criação, comércio, exibição, circulação e políticas de proteção de animais domésticos no Município de Porto Alegre e revoga legislação sobre o tema, modificando condições para o funcionamento de canis e gatis, acrescentando normas em relação a acumuladores de animais e dando outras providências.

Na exposição de motivos, o autor argumenta que o Projeto visa aprimorar as normas para instalação e funcionamento de canis e gatis, estabelecendo regras para a convivência com a vizinhança e reforçando o papel do poder público na proteção animal. Acrescenta que a proposta também busca regulamentar aspectos econômicos, urbanísticos, ambientais e de sossego público relacionados a esses estabelecimentos.

Dessa forma, o Projeto propõe o aprimoramento na regulamentação de canis e gatis em Porto Alegre, modificando as exigências para sua instalação e funcionamento, enquanto dispensa os canis e gatis não comerciais de obtenção alvará sob critérios específicos. Adicionalmente, visa equilibrar a atividade com a qualidade de vida da população por meio da fixação de limites de ruído por zona e inova ao abordar a questão dos “acumuladores de animais”, definindo critérios e propondo assistência por meio de políticas públicas.

Por fim, aduz o autor que a atualização da legislação se mostra crucial para harmonizar o bem-estar animal, a saúde pública e o crescimento sustentável das atividades econômicas ligadas aos animais domésticos na cidade. Afirma que a adaptação às normas ambientais e sanitárias, juntamente com a formulação de políticas para identificar e amparar acumuladores de animais, constituem progressos significativos na política de proteção animal de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0896957), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, consoante o disposto no artigo 102 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre (CMPA), configura-se como uma peça jurídica de natureza meramente opinativa e de caráter não vinculante. Sublinha-se que esta manifestação não substitui as deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa, órgãos colegiados detentores da prerrogativa decisória.

Assim, a análise empreendida no âmbito do Parecer Prévio restringe-se à apreciação preambular dos aspectos de natureza jurídica inerentes à proposição legislativa em exame. Desse modo, abstém-se de incursionar no mérito da matéria, juízo de valor que compete, de forma exclusiva e intransferível, aos membros que compõem o Parlamento Municipal.

III. Análise jurídica

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, estabelece o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Para assegurar esse direito fundamental, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, incluindo a proteção da fauna e da flora como partes indissociáveis do equilíbrio ambiental.

Reconhecendo essa interdependência entre meio ambiente, fauna e flora, o Município de Porto Alegre, no exercício de sua competência legislativa suplementar em matéria ambiental, editou a Lei Complementar nº 694/2012, que consolida a legislação referente à criação, comércio, exibição, circulação e políticas de proteção de animais domésticos no âmbito municipal, revogando normas anteriores sobre o tema.

Nessa perspectiva, o presente Projeto de Lei almeja promover alterações nas exigências concernentes à instalação e ao funcionamento de estabelecimentos como canis e gatis, estabelecer limites de emissão sonora diferenciados por zoneamento urbano, dispor sobre o tratamento jurídico aplicável à figura dos indivíduos caracterizados como "acumuladores de animais" e fixar penalidades.

Inicialmente, ressalta-se que a Constituição Federal estabelece a competência legislativa concorrente entre os entes federativos em matéria ambiental, conforme o artigo 24, inciso VI, reconhecendo a necessidade de atuação coordenada para a proteção ambiental. Nesse contexto, os Municípios, em virtude de sua autonomia e do disposto nos artigos 30, incisos I e II, possuem a prerrogativa de suplementar a legislação federal e estadual em assuntos de interesse local, permitindo a adequação normativa às peculiaridades e necessidades municipais.

No entanto, em relação às alterações propostas pelo art. 1º do Projeto, que modificam o art. 21 da Lei Complementar nº 694/2012, embora válidas e bem-intencionadas, constata-se a ocorrência de vício formal de ordem subjetiva, porquanto a matéria em questão encontra-se reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.

A seguir, apresenta-se a redação vigente do art. 21 Lei Complementar nº 694/2012 e a nova redação proposta:

Redação vigente

Art. 21. O funcionamento de canis e gatis observará o que segue:

I - os canis e gatis comerciais dependerão de alvará de localização e funcionamento **emitido pela Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC), após autorização da Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA); e**

II - os canis e gatis não comerciais dependerão somente de autorização expedida pela SEDA, após protocolização de requerimento do interessado.

Parágrafo Único. As normas construtivas de canis ou gatis obedecerão à legislação sanitária, no que couber. (grifou-se)

Redação proposta

Art. 21. O funcionamento de canis e gatis dependerá de alvará de localização e funcionamento emitido pela **secretaria responsável pelo licenciamento de atividades econômicas, autorização da secretaria responsável pela gestão urbanística e ambiental** e, após **autorização do órgão competente pela causa animal no Município**, cumprimento da Lei Complementar nº 728, de 8 de janeiro de 2014 – Código de Limpeza Urbana.

§ 1º As normas construtivas de canis ou gatis obedecerão à legislação sanitária e às diretrizes de bem-estar animal estabelecidas pelas normas municipais, estaduais e federais aplicáveis.

§ 2º Ficam dispensados do alvará de localização e funcionamento os canis e gatis não-comerciais.” (grifou-se)

Assim, verifica-se que a redação vigente delimita com precisão os órgãos competentes no processo de autorização de funcionamento de canis e gatis. A nova proposta, no entanto, altera essa estrutura ao incluir uma nova instância administrativa — a secretaria responsável pela gestão urbanística e ambiental — como condicionante ao funcionamento dos estabelecimentos. Trata-se de modificação que interfere diretamente na organização interna da administração pública municipal, atribuindo nova competência a órgão do Executivo sem respaldo do próprio Chefe do Executivo, a quem compete privativamente dispor sobre tal matéria.

Conforme o artigo 61, §1º, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que tratem da organização administrativa, da criação e estruturação de órgãos públicos e da definição de competências entre eles. Pelo princípio da simetria constitucional, tais regras aplicam-se aos Estados e Municípios. No caso específico do Município de Porto Alegre, a Lei Orgânica local, em seu artigo 94, incisos IV e VII, alíneas “a” e “c”, reforça essa lógica ao prever que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, bem como propor leis que versem sobre a criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração.

Ao impor nova atribuição à secretaria responsável pela gestão urbanística e ambiental, a proposição ora analisada invade a chamada “reserva de administração”, criando obrigação que interfere na divisão de competências entre órgãos do Executivo. A referida ingerência legislativa é vedada, pois configura ofensa direta ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal. Nesse sentido é a jurisprudência do STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066/2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. **LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI).** CADASTRAMENTO OBRIGATÓRIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI). (...) (ADI 3924, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021)

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que se insere na prerrogativa de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo da União a disciplina normativa concernente à organização e ao funcionamento da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI). Em observância ao princípio da simetria federativa, essa

prerrogativa de iniciativa legislativa estende-se, em âmbito municipal, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, no que concerne à organização e ao funcionamento da Administração Pública Municipal:

“(...) 3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.”

(ADI 3.254/ES, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, j. 16.11.2005)

Nesse aspecto, cumpre ressaltar que a eventual sanção da proposição legislativa não possui o condão de sanar o vício de iniciativa (conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 700, 2.904, 2.867 e 2.305). Ademais, convém registrar que a presente proposição não se alinha ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 878.911/RJ, uma vez que não se restringe à fixação de diretrizes ou princípios de política pública, mas incursiona na estrutura e nas atribuições de órgãos públicos.

No que concerne aos demais dispositivos do Projeto, observa-se a ausência de vícios materiais ou formais que possam obstar sua regular tramitação. O artigo 2º, estabelece a obrigatoriedade de canis e gatis observarem os limites de ruído por zoneamento, em consonância com a legislação municipal sobre poluição sonora. O artigo 3º dispõe sobre o tratamento jurídico aplicável à figura dos "acumuladores de animais", abordando questões de saúde pública, bem-estar animal e ordem social, dentro da competência municipal. Já o artigo 4º trata da alteração de penalidades, fundamentada no poder sancionatório do Município para garantir a efetividade das normas e a proteção dos bens jurídicos tutelados, observando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Em conclusão, no que diz respeito ao aspecto formal objetivo, é necessário consignar que a espécie normativa em questão submete-se ao quórum de aprovação qualificada por maioria absoluta, em observância ao disposto no artigo 82, § 1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e no artigo 85, inciso I, alínea "a", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre (RICMPA).

IV. Conclusão

ISSO POSTO, em exame sumário, à exceção do art. 1º, especificamente no que tange à alteração das atribuições dos órgãos envolvidos na emissão de alvará para canis e gatis, o projeto não revela óbices que impeçam sua tramitação regular.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Silva de Souza, Procurador(a)**, em 19/05/2025, às 09:43, 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 **0902993** e o código CRC **62753927**.