

CONSULTA JURÍDICA n. 128/2026

Referência: Projeto de Lei nº 51/2026 que institui o selo "Pet Seguro" no Município de Mogi Mirim e dá outras providências.

Autoria: Vereador Alexandre Cintra

Solicitante: Adriano Oliveira, Assessor Parlamentar (Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira)

ANALISA A VIABILIDADE JURÍDICA E CONSTITUCIONAL DO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O SELO "PET SEGURO" NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM. EXAMINA A COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO VEREADOR, O RISCO DE VETO POR VÍCIO DE INICIATIVA, E A COMPATIBILIDADE COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (LGPD) E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). APRESENTA DOIS PRECEDENTES LEGISLATIVOS QUE VALIDAM A VIABILIDADE: (1) LEI MUNICIPAL Nº 14.593/2021 DE RIBEIRÃO PRETO (SP), DE INICIATIVA PARLAMENTAR, SANCIONADA PELO EXECUTIVO; (2) LEI MUNICIPAL Nº 7.876/2023 DO RIO DE JANEIRO (RJ), DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA MAS COM VETO DERRUBADO PELA CÂMARA. CONCLUI QUE O PROJETO É CONSTITUCIONALMENTE VIÁVEL, EMBORA APRESENTE RISCO MODERADO DE VETO POR VÍCIO DE INICIATIVA. RECOMENDA DUAS ESTRATÉGIAS: (1) ENVIO DE ANTEPROJETO AO EXECUTIVO (ELIMINANDO COMPLETAMENTE O RISCO); (2) TRAMITAÇÃO COM EMENDAS DE ADEQUAÇÃO. INCLUI TABELA DE EMENDAS SUGERIDAS PARA MITIGAR RISCOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, ADEQUAÇÃO À LGPD E CONFORMIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise técnica e jurídica referente ao Projeto de Lei nº 51/2026, de autoria do Vereador Alexandre Cintra, que propõe a instituição do selo "Pet Seguro" no âmbito do Município de Mogi Mirim. O projeto possui caráter facultativo e visa reconhecer estabelecimentos que prestem serviços a animais domésticos e que possuam sistema de monitoramento por câmeras em funcionamento.

A presente análise considera a avaliação sobre a **competência de iniciativa legislativa do vereador**, o **risco de veto por vício de iniciativa**, e a conveniência do envio de um anteprojeto ao Executivo, fundamentando-se em precedentes jurisprudenciais e legislativos consolidados.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE TÉCNICA

2.1. Competência de Iniciativa e Risco de Veto (Vício Formal)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e", estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública. Esse princípio de simetria é de observância obrigatória pelos Municípios.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei municipal de origem parlamentar que cria atribuições para órgãos do Poder Executivo ou que interfira na sua organização administrativa.

No caso do Projeto de Lei nº 51/2026, embora a matéria de fundo (proteção animal) seja de competência concorrente e de interesse local (art. 30, I, da CF), a forma como o projeto está estruturado apresenta **risco moderado de veto por vício de iniciativa**, especialmente se o Executivo argumentar que a implementação do programa demanda criação de nova estrutura administrativa.

O artigo 5º do PL estabelece que "O selo 'Pet Seguro' será concedido pelo Poder Executivo, mediante requerimento do estabelecimento interessado...". Ao impor ao Executivo a obrigação de receber requerimentos, analisar critérios, conceder selos e fiscalizar o cumprimento (inclusive com poder de suspensão e cassação, conforme o § 2º), o projeto cria, na prática, novas atribuições administrativas para a Prefeitura.

2.2. Análise de Precedentes Legislativos

A pesquisa de legislação municipal brasileira revela que **leis similares têm sido aprovadas com sucesso**, tanto por iniciativa parlamentar quanto do Executivo, indicando que o risco de vício de iniciativa não é absoluto e depende da forma de estruturação da lei.

2.2.1 Precedente 1: Lei Municipal nº 14.593/2021 - Ribeirão Preto (SP)

A Lei Municipal nº 14.593, de 20 de agosto de 2021, do Município de Ribeirão Preto, constitui importante precedente legislativo correlato à matéria ora analisada. De iniciativa parlamentar, proposta pelo Vereador Brando Veiga (Republicanos), a norma foi aprovada pela Câmara Municipal em 5 de agosto de 2021 e posteriormente sancionada pelo Chefe do Poder Executivo municipal, sem registro de veto jurídico ou de questionamento formal quanto à sua constitucionalidade.

O diploma legal regulamentou a instalação de câmeras de monitoramento em estabelecimentos comerciais do segmento pet shop, estabelecendo, entre outras disposições: (i) a obrigatoriedade de armazenamento das imagens pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias; (ii) a possibilidade de solicitação, pelo tutor do animal, de cópia das imagens no prazo de até 5 (cinco) dias úteis; e (iii) a identificação dos estabelecimentos em conformidade com a legislação mediante afixação de cartaz informativo visível ao público.

Embora a lei de Ribeirão Preto possua caráter obrigatório — distinguindo-se, nesse ponto, do Projeto de Lei nº 51/2026, que adota disciplina facultativa —, há convergência material relevante entre ambos os diplomas, especialmente quanto à preservação das imagens e ao direito de acesso às gravações pelos tutores dos animais.

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, destaca-se que a sanção do Executivo municipal evidencia o reconhecimento de viabilidade normativa da iniciativa parlamentar, mesmo diante da previsão de medidas administrativas acessórias relacionadas à implementação da lei. Tal circunstância afasta a premissa de que a mera existência de repercussões administrativas ao Poder Executivo configura, por si só, vício formal de iniciativa.

Nesse contexto, o precedente de Ribeirão Preto revela-se juridicamente pertinente ao exame do Projeto de Lei nº 51/2026, na medida em que demonstra a admissibilidade prática e institucional de proposições de origem parlamentar voltadas à regulamentação da atividade de pet shops, inclusive com previsão de obrigações correlatas à fiscalização e ao acesso às imagens, sem que isso tenha ensejado, naquele município, objeção constitucional quanto à competência legislativa de iniciativa.

2.2.2 Precedente 2: Lei Municipal nº 7.876/2023 - Rio de Janeiro (RJ)

Contexto: Lei de iniciativa de vereadores (Carlo Caiado, Jorge Felipe, Dr. Gilberto, Waldir Brazão, Dr. Marcos Paulo e Vera Lins), aprovada pela Câmara Municipal e **vetada pelo Prefeito**.

Conteúdo: Obriga canis, hotéis, petshops e demais estabelecimentos que ofereçam serviço de hospedagem para cães, gatos e aves a instalar sistema de monitoramento por câmeras, determinando:

- Armazenamento de imagens pelo prazo mínimo de 2 meses
- Acesso às imagens por autoridades para fins de fiscalização
- Acesso por tutores em caso de suspeita de maus-tratos
- Penalidades: advertência, multa de R\$ 500, multa de R\$ 1.000, cassação do alvará

Entretanto, o Prefeito do Rio de Janeiro **vetou a lei**, argumentando vício de iniciativa. Contudo, o **veto foi derrubado pela Câmara Municipal**, e a lei foi promulgada pelo 1º Vice-presidente da Câmara, Carlo Caiado.

Em termos do projeto de lei em análise, a Implicação para Mogi Mirim: O precedente do Rio de Janeiro demonstra que:

1. Leis de iniciativa parlamentar que criam atribuições administrativas **podem ser vetadas** pelo Executivo com argumento de vício de iniciativa.
2. Contudo, a **Câmara Municipal considerou a lei constitucional** e derrubou o veto, indicando que há jurisprudência legislativa favorável à aprovação de tais leis.
3. O veto foi derrubado, sugerindo que a tese de vício de iniciativa não é consensual entre os Poderes.

Conclusão do Precedente: Mesmo que o Executivo de Mogi Mirim vete o PL 51/2026 por vício de iniciativa, há precedente de que a Câmara pode derrubar o veto, desde que haja maioria qualificada (2/3 dos vereadores).

2.3. Considerando o Tema 917 da Repercussão Geral do STF

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar matéria submetida à sistemática da repercussão geral (Tema 917), firmou entendimento no sentido de que **não configura usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a edição de lei que, embora possa gerar despesa para a Administração Pública, não interfira na sua organização administrativa interna nem promova reestruturação de órgãos ou serviços públicos.**

A tese fixada pela Corte Suprema revela-se diretamente aplicável ao Projeto de Lei nº 51/2026. Embora a proposição possa ensejar reflexos administrativos e eventual incremento de despesas ao Poder Executivo — a exemplo da análise de requerimentos, eventual concessão de selo informativo e fiscalização do cumprimento da norma —, não há criação de nova estrutura administrativa, instituição de cargos, alteração de atribuições de órgãos existentes ou reorganização da Administração Municipal.

Sob essa perspectiva, à luz do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917, o Projeto de Lei nº 51/2026 não incorre em vício formal de iniciativa nem invade esfera de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, porquanto se limita ao exercício legítimo da função legislativa de disciplinar matéria de interesse local e estabelecer normas gerais voltadas à proteção e à transparência nas relações de consumo envolvendo estabelecimentos do setor pet.

Cumprir registrar, todavia, que a análise prática do tema recomenda cautela. A experiência legislativa observada em municípios como Ribeirão Preto e Rio de Janeiro demonstra que, embora a jurisprudência constitucional seja favorável à validade formal de iniciativas parlamentares dessa natureza, não se afasta a possibilidade de eventual questionamento por parte do Poder Executivo, especialmente quando se sustenta que a norma impõe obrigações administrativas mais complexas ou demanda atuação fiscalizatória continuada. Trata-se, contudo, de discussão relacionada aos limites concretos da implementação da norma, e não, necessariamente, de incompatibilidade formal automática com a Constituição.

2.4. Impacto Orçamentário-Financeiro

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu artigo 16, determina que a criação de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

A operacionalização do selo "Pet Seguro" demandará recursos humanos e materiais da Administração Municipal (análise de requerimentos, vistorias, emissão do selo). A ausência de previsão sobre a origem dos recursos para custear essas atividades agrava o risco de veto, somando-se ao argumento do vício de iniciativa.

2.5. Compatibilidade com a LGPD e Livre Iniciativa

Conforme analisado em parecer anterior, o projeto é materialmente compatível com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), especialmente quanto ao prazo de armazenamento de 30 dias. Também respeita o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF), por adotar um modelo de certificação estritamente facultativo, sem impor obrigações desproporcionais aos estabelecimentos.

3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS

O Projeto de Lei nº 51/2026 possui mérito inquestionável e está alinhado com as políticas de bem-estar animal. Contudo, sob a ótica formal, **apresenta risco moderado de veto pelo Poder Executivo por vício de iniciativa**, embora precedentes legislativos indiquem que a Câmara pode derrubar tal veto.

Os precedentes de Ribeirão Preto (Lei 14.593/2021) e Rio de Janeiro (Lei 7.876/2023) demonstram que:

1. **Leis similares de iniciativa parlamentar são viáveis:** A Lei 14.593/2021 de Ribeirão Preto foi sancionada pelo Executivo, indicando que leis desse tipo não são automaticamente vetadas.

2. **Mesmo se vetadas, podem ser aprovadas:** A Lei 7.876/2023 do Rio de Janeiro foi vetada, mas o veto foi derrubado pela Câmara, demonstrando que há jurisprudência legislativa favorável.
3. **O risco existe, mas é mitigável:** Com as adequações sugeridas (vinculação a órgão existente, previsão orçamentária, adequação à LGPD), o risco de veto pode ser reduzido significativamente.

Embora a matéria se insira no interesse local e não configure, em tese, invasão da reserva administrativa do Chefe do Executivo — especialmente à luz do Tema 917 do STF —, a forma concreta de execução prevista no art. 5º pode ensejar discussão quanto à imposição de atividade administrativa continuada. Trata-se, portanto, de hipótese juridicamente defensável, porém sujeita a eventual controvérsia interpretativa e veto político-jurídico.

Diante desse cenário, apresentam-se duas alternativas estratégicas:

Alternativa 1: Envio de Anteprojeto ao Executivo (Recomendada)

Considerando que a justificativa do PL menciona a "recente criação da Secretaria Municipal de Bem-Estar Animal", a via mais segura e politicamente eficaz é a **transformação do Projeto de Lei em um Anteprojeto (ou Indicação Legislativa)** a ser encaminhado ao Prefeito Municipal.

Vantagens:

- Elimina completamente o risco de veto por inconstitucionalidade formal.
- Permite que o Executivo adeque o programa à estrutura da nova Secretaria de Bem-Estar Animal.
- O Executivo poderá incluir o estudo de impacto orçamentário exigido pela LRF.
- O vereador mantém o protagonismo político da ideia, atuando em parceria com a Prefeitura.
- Alinha-se com o precedente de Uberlândia (Lei 14.507/2025) e Palmas (Lei 3.174/2025), onde políticas integradas de proteção animal foram iniciadas pelo Executivo.

Alternativa 2: Tramitação com Emendas de Adequação

Caso a decisão política seja manter a tramitação do PL de autoria parlamentar, é imperativo apresentar emendas para mitigar os riscos de inconstitucionalidade e adequar o texto à LGPD e à LRF.

Classificação dos Ajustes Necessários	Problema Identificado e Fundamento Legal	Nova Redação Proposta (Emenda)
Modificação Urgente (Risco de Veto)	O PL impõe atribuições genéricas ao Executivo, configurando potencial vício de iniciativa (Art. 61, § 1º, II, "e", CF). Contudo, precedente de Ribeirão Preto (Lei 14.593/2021) indica que leis similares são viáveis.	Emenda ao Art. 5º: "O selo 'Pet Seguro' será gerido e concedido pela Secretaria Municipal de Bem-Estar Animal, ou órgão equivalente, mediante requerimento..." <i>(Nota: Vincular a um órgão já existente mitiga a tese de criação de nova estrutura).</i>
Modificação Urgente (Ilegalidade)	Ausência de previsão de custeio, violando o Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.	Emenda Aditiva (Novo Artigo): "As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário."
Aprimoramento (LGPD)	Omissão quanto ao dever de informar os titulares dos dados (Art. 6º, VI, da LGPD).	Emenda ao Art. 2º (Novo Inciso): "IV – afixação de placas ou avisos visíveis informando ao público sobre o monitoramento por câmeras, em conformidade com a LGPD."
Aprimoramento (Direito de Defesa)	Omissão sobre o devido processo legal na cassação do selo (Art. 5º, LV, CF).	Emenda ao § 2º do Art. 5º: "O selo poderá ser suspenso ou cassado (...), garantidos o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo próprio."

4. PARECER FINAL

Quanto à Viabilidade Jurídica: O Projeto de Lei nº 51/2026 é **constitucionalmente viável**, conforme demonstrado pelos precedentes de Ribeirão Preto (Lei 14.593/2021, sancionada) e Rio de Janeiro (Lei 7.876/2023, aprovada após derrubada de veto).

Quanto ao Risco de Veto: O risco de veto por vício de iniciativa é **moderado, não absoluto**. Leis similares foram sancionadas em Ribeirão Preto, indicando que o Executivo não as considera automaticamente inconstitucionais.

Quanto à Estratégia Recomendada: Recomenda-se **fortemente a Alternativa 1** (envio de Anteprojeto), pois:

1. Elimina completamente o risco de veto.
2. Alinha-se com precedentes recentes de políticas integradas de proteção animal (Uberlândia, Palmas).
3. Mantém o protagonismo político do vereador em parceria com o Executivo.
4. Permite adequação técnica e orçamentária pelo Executivo.

Contudo, caso a decisão política seja manter a tramitação como PL, as emendas sugeridas reduzem significativamente o risco de veto.

É o parecer, s.m.j.

São Paulo/SP, 25 de maio de 2026.

DRA. MICHELE CRISTINA SOUZA ACHCAR COLLA DE OLIVEIRA¹

Consultora Jurídica da UNESP
OAB/SP 314.164 | OAB/MG 246.601

¹ Advogada, Contadora n. 1SP305387, Doutora em Educação, Mestre em Direito e Professora Universitária, com atuação em consultoria jurídica e contábil, elaboração de pareceres técnicos, planejamento estratégico e análise de legalidade na gestão pública, integrante do *Repositório Nacional de Mulheres Juristas* do Conselho Nacional de Justiça.