

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Câmara Municipal de Mogi Mirim

ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei nº 186/2025

AUTORIA: Vereador Manoel Eduardo P. da Cruz Palomino

Relator: João Batista Costa – OAB/SP 108.200 – Consultor Jurídico da UNESP

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Assessoria Parlamentar do Vereador Wagner Ricardo Pereira, por intermédio da Sra. Bianca Bordignon, solicitando parecer técnico e jurídico acerca do Projeto de Lei nº 186/2025, que “estabelece princípios e objetivos para o fortalecimento, valorização e apoio institucional aos protetores e entidades de acolhimento animal no Município de Mogi Mirim”.

Requer-se análise abrangente, especialmente quanto a:

impacto da proposta no Município;

efetividade da norma;

necessidade de regulamentação;

existência (ou não) de vício de iniciativa;

compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal;
necessidade de estudo de impacto orçamentário;
legalidade e constitucionalidade da proposição;
eventuais ajustes para reforçar clareza, relevância e viabilidade prática.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Competência legislativa e interesse local

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A proteção animal e o incentivo a políticas públicas de bem-estar animal inserem-se, de forma inequívoca, no interesse local, especialmente quando relacionadas:

- à saúde pública;**
- ao controle de zoonoses;**
- ao meio ambiente equilibrado;**
- à política urbana e social.**

Além disso, o art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna, vedando práticas que submetam os animais à crueldade.

Portanto, há competência municipal e amparo constitucional para a edição da norma.

II.2 – Análise de eventual vício de iniciativa

A Constituição Federal, por simetria com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que:

- criem ou extingam órgãos;**
- disponham sobre estrutura administrativa;**
- criem cargos, funções ou empregos públicos;**
- gerem despesas obrigatórias continuadas.**

No caso em análise, o Projeto de Lei nº 186/2025:

- não cria órgão público;**
- não cria cargos ou funções;**
- não impõe obrigações concretas ao Executivo;**
- não determina execução imediata de políticas públicas.**

Ao contrário, o texto é claramente programático e orientador, como expressamente consignado no parágrafo único do art. 1º, ao atribuir ao Executivo a definição das ações “conforme conveniência e disponibilidade administrativa”.

A jurisprudência do STF e do TJ/SP é pacífica no sentido de que leis de caráter programático, que apenas fixam diretrizes, princípios e objetivos, não padecem de vício de iniciativa, ainda que de autoria parlamentar.

☞ Conclusão:

Inexistência de vício de iniciativa.

II.3 – Natureza programática e efetividade da norma

O projeto institui um Programa Municipal de Fortalecimento e Valorização de Protetores e Entidades de Acolhimento Animal, porém:

- sem criar direitos subjetivos;**
- sem impor deveres imediatos;**
- sem gerar obrigações financeiras diretas.**

As normas dos arts. 2º e 3º estabelecem objetivos e princípios, o que é plenamente compatível com a técnica legislativa moderna e com a doutrina do direito administrativo programático.

Esse tipo de norma:

- orienta a atuação administrativa;**
- legitima políticas públicas futuras;**
- fortalece ações já existentes (ex.: Banco de Ração);**
- confere segurança jurídica a parcerias e programas.**

Portanto, há efetividade normativa, ainda que condicionada à atuação futura do Executivo.

II.4 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

Nos termos dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente há exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando a proposição:

- cria despesa obrigatória;**
- amplia despesa continuada;**
- institui benefício financeiro direto.**

O Projeto de Lei nº 186/2025:

não cria despesa obrigatória;

não autoriza repasse financeiro direto (art. 6º);

condiciona qualquer ação à disponibilidade orçamentária (arts. 1º, parágrafo único, e 4º).

A própria redação do art. 6º é explícita ao afastar qualquer direito automático a repasses financeiros.

☞ Conclusão:

O projeto não viola a Lei de Responsabilidade Fiscal e dispensa estudo prévio de impacto orçamentário, por não gerar despesa obrigatória.

II.5 – Impacto administrativo e orçamentário no Município

O impacto do projeto é predominantemente institucional e organizacional, não financeiro.

Os principais efeitos práticos são:

fortalecimento de políticas já existentes;

estímulo à cooperação com a sociedade civil;

organização cadastral de protetores e entidades;

legitimação de ações educativas.

Qualquer impacto orçamentário eventual dependerá de ato discricionário do Executivo, mediante regulamentação e previsão orçamentária própria.

II.6 – Regulamentação da lei

O art. 7º prevê a possibilidade de regulamentação pelo Poder Executivo, o que é adequado e constitucional.

A regulamentação será essencial para:

- definir critérios de cadastramento;**
- estabelecer formas de cooperação;**
- disciplinar ações educativas e parcerias;**
- integrar a norma às políticas públicas já existentes.**

III – SUGESTÕES DE AJUSTES TÉCNICOS (OPCIONAIS)

Embora o projeto seja legal e constitucional, sugerem-se ajustes facultativos, para reforçar sua clareza e aplicabilidade:

Padronização terminológica, substituindo “Programa” por “Política Municipal” ou “Diretrizes Municipais”, para evitar interpretação de criação de programa formal.

Inclusão, no art. 5º, de menção expressa à observância da legislação de parcerias (Lei nº 13.019/2014), se houver cooperação com entidades.

Pequeno ajuste redacional no art. 4º, suprimindo a vírgula após “poderá”, para maior correção gramatical.

Tais ajustes não são condicionantes à legalidade, mas apenas aperfeiçoamentos técnicos.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica da UNESP opina que o Projeto de Lei nº 186/2025:

- ✓ é constitucional;**
- ✓ é legal;**
- ✓ não apresenta vício de iniciativa;**
- ✓ não viola a Lei de Responsabilidade Fiscal;**
- ✓ dispensa estudo de impacto orçamentário;**

✓ possui natureza programática válida e eficaz;

✓ revela-se juridicamente viável e tecnicamente adequado.

Assim, não há óbice jurídico à sua tramitação e aprovação, recomendando-se apenas os ajustes redacionais sugeridos, de caráter facultativo.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 23 de Janeiro de 2026.

João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP