

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 79/2026

Autor: Vereadora Ana Fidelis

Ementa: "Institui, no âmbito do Município de Teresina, o Programa "Protetor Protegido" de orientação aos Cuidadores Individuais de Animais Domésticos em Situação de Abandono, e dá outras providências."

Relator (a): Ver. Zé Filho

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que "Institui, no âmbito do Município de Teresina, o Programa "Protetor Protegido" de orientação aos Cuidadores Individuais de Animais Domésticos em Situação de Abandono, e dá outras providências."

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em análise pretende instituir o Programa Municipal "Protetor Protegido", destinado a oferecer orientação às pessoas que, de forma voluntária e individual, dedicam-se ao cuidado, resgate, acolhimento e proteção de animais domésticos em situação de abandono, maus-tratos ou vulnerabilidade.

O art. 2º da proposta em apreço prevê como objetivos do referido programa a oferta de orientação sobre manejo, bem-estar e saúde animal; bem como a prevenção do esgotamento emocional do cuidador decorrente das atividades de cuidado e proteção animal, entre outros. Ao passo que o art. 3º determina como suas ações a orientação sobre saúde mental, manejo do estresse e prevenção do esgotamento emocional dos cuidadores e também a realização de palestras, rodas de conversa e campanhas educativas sobre o assunto.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II e no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea p, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

p) a políticas públicas do Município; (grifo nosso)



Destarte, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames constitucionais e legais, orienta o Chefe do Poder Executivo, fixando, no art. 2º da proposta legal, objetivos a serem observados para a implantação da Política *in casu*.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre criação de política pública.

Com efeito, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, da LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:
[...]

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar*. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira *conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares*.



Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.*

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.). (grifo nosso)

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.
(grifo nosso)



No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:

'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico com a ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, portanto, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

*(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Logo, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.



Por fim, conclui-se que a formulação de políticas públicas em linhas gerais também é atribuição de parlamentar, contudo a operacionalização e concretização dos objetivos traçados pelo legislador, com o detalhamento de como dar-se-á as ações do programa em apreço devem ser relegados a ato regulamentar do Poder Executivo.

Ademais, reforçando o entendimento aqui exarado, colaciona-se os julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e de São Paulo que declaram constitucionais leis municipais nesse sentido, conforme se verifica abaixo:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROGRAMA DE APOIO A FAMÍLIAS ATÍPICAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA DE NATUREZA PROGRAMÁTICA. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. PEDIDO IMPROCEDENTE. I. CASO EM EXAME - Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Santa Rita do Sapucaí/MG, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.711/2025, que institui o programa "Cuidando de Quem Cuida", destinado à orientação e atenção psicossocial às mães e responsáveis legais atípicos, bem como à criação da "Semana Municipal da Maternidade, Paternidade e Responsabilidade Legal Atípicas". O pedido sustenta vício formal por usurpação de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal. A Procuradoria-Geral de Justiça opina pelo deferimento da medida cautelar. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO - A questão em discussão consiste em verificar se a Lei Municipal nº 5.711/2025, de iniciativa parlamentar, ao instituir programa de apoio psicossocial e ações de valorização a cuidadores de pessoas com deficiência e condições específicas, incorre em vício de iniciativa por usurpar competência privativa do Chefe do Poder Executivo. III. RAZÕES DE DECIDIR - A Lei nº 5.711/2025 possui natureza meramente programática e estabelece diretrizes gerais de atuação, sem criar estrutura administrativa, cargos, atribuições específicas ou alterar o regime jurídico de servidores públicos municipais. - A norma não impõe obrigações de execução imediata nem interfere diretamente nas funções típicas do Poder Executivo, deixando ao Chefe do Executivo a faculdade de regulamentação e de definição da forma e do tempo de sua eventual implementação. - A previsão de eventual despesa não configura, por si só, vício de iniciativa, nos termos da jurisprudência do STF, especialmente conforme fixado no Tema 917 da Repercussão Geral, segundo o qual não há usurpação da competência do Executivo quando a lei não trata da estrutura ou atribuições dos órgãos administrativos nem do regime jurídico de servidores públicos. - A exigência de estudo prévio de impacto financeiro (ADCT, art. 113) é afastada no caso concreto, dada a inexistência de obrigação imediata e concreta de execução de despesas, cuja definição permanece no âmbito da discricionariedade do Poder Executivo. - Precedente específico do STF (RE 1.495.213/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11/06/2024) afasta a inconstitucionalidade de lei municipal de conteúdo semelhante, por não configurar interferência indevida nas



atribuições do Poder Executivo . IV. DISPOSITIVO E TESE Pedido improcedente. TESE DE JULGAMENTO: - Não configura vício formal por usurpação de iniciativa a edição de lei municipal de iniciativa parlamentar que, embora crie diretrizes e eventuais despesas, não trata da estrutura da administração pública, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores. - A existência de previsão genérica de despesas não exige, no caso concreto, estudo prévio de impacto financeiro, quando a execução da norma depende de regulamentação futura e discricionária do Poder Executivo . - Leis municipais com conteúdo programático e sem imposição de obrigações administrativas imediatas situam-se dentro da margem de atuação do Poder Legislativo reconhecida pela jurisprudência constitucional. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 61, § 1º, II, a, c e e; ADCT, art. 113 . Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 917 de Repercussão Geral (ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 11.10.2016); STF, RE 1.495.213/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11.06.2024, pub. 13.06.2024 . V. V. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO . CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS. PROGRAMA MUNICIPAL(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 37169221620258130000, Relator.: Des.(a) Marcelo Rodrigues, Data de Julgamento: 11/12/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 21/01/2026)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 5.712, DE 16 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA SAÚDE MENTAL NO PÓS-COVID-19, COM O OBJETIVO DE PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL E ATENÇÃO AOS PROBLEMAS PSICOLÓGICOS DECORRENTES DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19, CONFORME DISPÕE" – ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. POLÍTICA PÚBLICA – MATÉRIA RELATIVA A DIREITO SOCIAL – SAÚDE PÚBLICA – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM RELAÇÃO AOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – NORMA QUE NÃO TRATOU DA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS – INCIDÊNCIA DA TESE DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF – INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ART. 3º, QUE IMPÕS A PRÁTICA DE ATOS DE GESTÃO PÚBLICA AO PODER EXECUTIVO, AO DETERMINAR A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E PARCERIAS PARA A EXECUÇÃO DA LEI – VIOLAÇÃO, NESTE ASPECTO, AOS ARTS. 5º E 47, II, XIV E XIX, 'A', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20997674020248260000 São Paulo, Relator.: Nuevo Campos, Data de Julgamento: 04/09/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/09/2024)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 10.023/2024, do Município de Piracicaba que "Institui a política pública de promoção da Saúde Mental, estabelecendo políticas públicas de valorização da saúde mental da população do Município de Piracicaba, e dá outras providências". 1.Vício de iniciativa e afronta à reserva da Administração. Inocorrência. Lei impugnada que institui programa de política de saúde, com vistas a valorização da saúde mental da população, não determinando quais programas serão criados, sequer como serão operacionalizados, questão que competirá ao Poder Executivo, nos termos do artigo 6º da norma hostilizada e se insere na competência concorrente entre Legislativo e Executivo . Inocorrência, igualmente, de afronta aos arts. 25 da Carta Bandeirante e 113 do ADCT na medida em a criação de despesas orçamentárias sem a respectiva fonte de custeio não induz à inconstitucionalidade da norma mas, tão somente, à sua inexecutabilidade no ano em que promulgada. Norma que, por outro lado, não cuida de despesas ou benefícios de ordem fiscal. Precedentes . Ação improcedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20558861320248260000 São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 26/06/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/06/2024)

Direta de Inconstitucionalidade – Município de Piracicaba – Lei Municipal nº 9.979/2023, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação do Programa 'Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais', no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências" – Jurisprudência deste C. Órgão Especial que já admitiu a imposição, pelo Poder Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal – Jurisprudência que apenas rejeita leis extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo – Caso concreto em que a lei municipal de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo, respeitando os limites de decisão política do Executivo – Constitucionalidade da norma – Improcedência da ação.(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2318093-98 .2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 06/03/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 08/03/2024)

Dessa forma, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para a orientação sobre manejo, bem-estar e saúde animal, bem como orientando os cuidadores também acerca da saúde mental, manejo do estresse e prevenção do esgotamento emocional .



IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

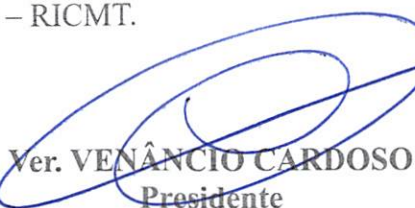
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 22 de abril de 2026.



Ver. ZÉ FILHO
Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Presidente



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente



Ver. FERNANDO LIMA
Membro

