

PARECER TÉCNICO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO

NÚMERO DE ORDEM: **016/2026**

INTERESSADA: **CÂMARA DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA/SP.**

ASSUNTO: **PROJETO DE LEI Nº 11/2026: “INSTITUI RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DE PAIS OU RESPONSÁVEIS LEGAIS POR ATOS DE MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS PRATICADOS POR MENORES DE DEZOITO ANOS NO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

DO PEDIDO:

Trata-se de consulta solicitada pela servidora pública da Câmara do Município de Louveira, titular do cargo público denominado Consultora Jurídico-Legislativa, Monique Fernandes Bayer Nascimento, nos termos do pedido encaminhado via Portal do Cliente, por meio do Chamado de nº 5.517, inserido em 23 de fevereiro de 2026, às 10h11, em referência ao Projeto de Lei nº 11/2026, de autoria do Vereador Fábio Junio Sousa Brito, da Câmara Municipal de Louveira.

A proposição legislativa em questão visa a instituir a responsabilidade administrativa de pais ou responsáveis legais por atos de maus-tratos contra animais praticados por menores de dezoito anos no Município de Louveira, bem como determinar outras providências correlatas.

A presente análise busca avaliar os aspectos orçamentários e financeiros da referida proposta, à luz das disposições da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, e da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Honrados, sobremaneira, para discorrer sobre o tema, doravante, de forma sucinta expomos nossas considerações.

DO PARECER:

O Projeto de Lei nº 11/2026 foi apresentado na Câmara Municipal de Louveira com o objetivo de fortalecer a proteção animal e coibir atos de crueldade praticados por menores, responsabilizando seus pais ou responsáveis legais.

A proposição se estrutura em 05 (cinco) artigos, os quais delineiam as novas diretrizes para o combate aos maus-tratos contra animais no âmbito municipal.

O Artigo 1º estabelece formalmente a instituição desta Lei sobre a aplicação de sanções administrativas aos pais ou responsáveis legais de menores de dezoito anos que venham a praticar atos de maus-tratos, crueldade e violência contra animais no Município de Louveira.

Este dispositivo fundamental delimita o alcance subjetivo da norma, focando nos tutores dos menores infratores.

O Artigo 2º, por sua vez, introduz o conceito de responsabilidade objetiva para os pais ou responsáveis legais pelos atos praticados pelos menores sob sua guarda, explicitando que esta responsabilidade independe da comprovação de culpa direta dos genitores. Esta previsão é um ponto central da proposta, transferindo o ônus da vigilância e educação para os adultos.

O Artigo 3º detalha as sanções administrativas aplicáveis, que serão calculadas com base na Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) vigente em cada ano.

Os incisos deste artigo especificam as diferentes modalidades de multa: I - Multa por animal vítima de maus-tratos; II - Multa por animal, em caso de óbito decorrente ao ato; e III - Multa por ato praticado, caso tenha sido registrado e divulgado por filmagem, fotografia ou postagem.

A diversificação das multas visa a abranger as variadas formas e consequências dos atos de crueldade.

Por fim, o Artigo 4º determina que os valores arrecadados através das multas previstas nesta Lei serão destinados obrigatoriamente ao Fundo Municipal de

Proteção e Bem-Estar de Louveira. Esta vinculação de receita é um elemento crucial para a análise orçamentária.

O Artigo 5º dispõe sobre a entrada em vigor da Lei na data de sua publicação.

A justificativa apresentada pelo Vereador Fábio Junio Sousa Brito ressalta a necessidade premente da proposição diante do crescente número de casos de maus-tratos a animais.

É mencionada a "profunda indignação ao trágico caso do Cão Orelha", noticiado pela imprensa nacional, como um catalisador para a criação desta lei. A justificativa enfatiza que a violência covarde contra animais indefesos se tornou um símbolo da urgência em responsabilizar civil e administrativamente aqueles que detêm a guarda e o dever de educar menores infratores.

Argumenta-se que, se a lei penal possui limitações quanto à idade, a lei administrativa municipal deve ser contundente na responsabilização dos pais ou tutores.

O objetivo declarado é reforçar o caráter educativo e preventivo da norma, fazendo com que a família sinta o peso da responsabilidade quanto à educação, vigilância e orientação de seus filhos ou tutelados, visando à formação de uma sociedade mais justa, consciente e respeitosa com a vida animal.

Este arcabouço factual e motivacional serve de base para a compreensão do impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei.

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, é o diploma legal basilar que institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Seu propósito é garantir a racionalidade e a transparência na gestão dos recursos públicos, estabelecendo um arcabouço para a previsão de receitas e a fixação de despesas.



No que tange à receita pública, o Projeto de Lei nº 11/2026 propõe a instituição de multas administrativas, as quais, uma vez arrecadadas, constituirão receita para o Município de Louveira.

Conforme a classificação estabelecida pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu Artigo 11, a receita classificar-se-á em categorias econômicas, sendo as multas, em geral, consideradas receitas correntes, mais especificamente, receitas de serviços ou patrimoniais, a depender de sua natureza exata e do detalhamento da classificação contábil municipal.

É fundamental que a estimativa da arrecadação proveniente dessas multas seja devidamente incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município, em conformidade com o princípio da anualidade, que preceitua que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período de um ano.

Ademais, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 reforça os princípios da unidade e da universalidade do orçamento, exigindo que todas as receitas e despesas sejam apresentadas de forma unificada e abrangente no documento orçamentário.

Um aspecto crucial do Projeto de Lei é a destinação obrigatória dos valores arrecadados através das multas ao Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar de Louveira, conforme disposto em seu Artigo 4º.

A vinculação de receitas a fundos específicos é uma prática permitida pela legislação orçamentária, desde que tais fundos sejam legalmente instituídos e regulamentados.

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, embora não vede expressamente a vinculação de receitas não tributárias a fundos, estabelece a importância de que a gestão desses recursos seja feita com a devida transparência e controle orçamentário.

É essencial que o Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar de Louveira esteja devidamente criado por lei municipal específica e que suas receitas e despesas sejam detalhadas na LOA, permitindo o acompanhamento da execução orçamentária e financeira.

É importante diferenciar a natureza das multas administrativas das receitas tributárias para fins de vinculação. A Constituição Federal, em seu Artigo 167, inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções constitucionalmente previstas.

Contudo, as multas administrativas não se qualificam como impostos e, portanto, sua vinculação a um fundo específico, como o proposto para a proteção e bem-estar animal, não encontra óbice no referido dispositivo constitucional, estando em harmonia com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que permite a flexibilidade na destinação de certas categorias de receitas, especialmente aquelas oriundas de atividades específicas ou sanções.

Embora o Projeto de Lei nº 11/2026 seja primariamente uma proposição que institui uma fonte de receita, sua implementação poderá gerar despesas indiretas para o Município. Para a efetiva aplicação das multas, será necessário um aparato de fiscalização, que pode envolver o treinamento de servidores, a aquisição de materiais e equipamentos, e a estruturação de processos administrativos para autuação, arrecadação e gestão dos recursos.

A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 exige que todas as despesas sejam previamente autorizadas e discriminadas no orçamento, observando o princípio da legalidade orçamentária. Assim, mesmo que o projeto não crie diretamente despesas, as despesas operacionais decorrentes de sua implementação devem ser consideradas e, eventualmente, previstas no orçamento municipal, respeitando as classificações econômicas e funcionais da despesa estabelecidas pela Lei.

O Projeto de Lei nº 11/2026, ao instituir multas administrativas, cria uma nova fonte de receita para o Município de Louveira.

Esta iniciativa está em consonância com o espírito da LRF, que, em seu Artigo 11, enfatiza a responsabilidade na gestão fiscal pela instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação.

Embora as multas não sejam tributos no sentido estrito, a lógica da LRF é estimular a autossuficiência e a busca por receitas que possam financiar as políticas públicas. A criação de uma nova receita, com potencial de arrecadação, pode contribuir

para a melhoria da situação financeira do Município, desde que a sua previsão e arrecadação sejam realizadas de forma realista e transparente, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas devidamente detalhadas.

A destinação obrigatória das multas ao Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar de Louveira, conforme Artigo 4º do Projeto de Lei, merece atenção sob a ótica da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 não impede a criação de fundos especiais, mas exige que sua gestão observe rigorosos critérios de transparência e controle.

Para que a vinculação de receita seja válida e efetiva, o fundo deve estar devidamente criado por lei específica, com sua finalidade, composição, fontes de receita e regras de aplicação claramente definidas. Todas as despesas realizadas por meio do fundo devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e sua execução deve ser detalhada nos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária, garantindo a publicidade e o controle social.

A LRF busca assegurar que a criação de fundos não se torne um mecanismo para burlar os princípios orçamentários ou para desviar recursos de outras finalidades essenciais.

Um dos pontos mais sensíveis da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 é a exigência de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual e a demonstração da adequação orçamentária e financeira de qualquer proposição que crie ou aumente despesa obrigatória de caráter continuado, conforme previsto nos Artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

O Projeto de Lei nº 11/2026, em sua essência, institui uma receita, não havendo, em princípio, criação direta de despesas obrigatórias de caráter continuado, como a criação de novos cargos públicos ou o aumento de remunerações.

De fato, denota-se que o Projeto não se consubstancia numa ação governamental que acarrete aumento da despesa passível de demonstração de impacto



orçamentário-financeiro, conforme preceitua a obrigação contida no artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000¹, que ordena:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 16. *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Desta forma, esvai-se a necessidade de atendimento das disposições dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, uma vez que o Projeto de Lei nº 11/2026, em sua essência, institui uma receita, e tal propositura, nitidamente, não se consubstancia numa ação que acarrete aumento da despesa passível de demonstração de impacto orçamentário-financeiro e de apresentação de declaração do ordenador das despesas.

E nesse sentido, importante mencionar que o Acórdão TCU nº 883/2005², da Primeira Câmara da Excelsa Corte de Contas, interpreta o texto do artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme transcreve-se:

Acórdão TCU nº 883/2005.

Tribunal de Contas da União.

14. Pela leitura do citado normativo, verifico que o demonstrativo do impacto financeiro previsto no inciso I do art. 16 deve ser elaborado tão somente quando houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental que acarrete aumento de despesa. A manutenção das ações governamentais em seu estado rotineiro ou a não elevação dos gastos refogem da obrigação prevista no citado inciso.

Reforçando essa compreensão, a doutrina, na lição de René da Fonseca e Silva Neto³ assinala que a apresentação dos documentos previstos nos incisos

¹ Vide: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

² Vide: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/a_cordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-23652/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

³ <https://jus.com.br/artigos/17689/do-significado-e-da-amplitude-da-expressao-acao-governamental-para-fins-de-aplicacao-do-artigo-16-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-processos-licitatorios>

I e II do Artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, torna-se compulsória apenas quando a criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma ação governamental efetivamente implicar em aumento de despesa, delineando a condição *sine qua non* para tal exigência, vejamos:

Por tudo dito, concluo que não se aplica o art. 16 da LRF quando a despesa não se referir a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, não havendo necessidade, portanto, da apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro ou mesmo da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO. (grifo nosso)

Em consonância com esses preceitos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), por meio de seus comunicados e manuais orientativos, tem consistentemente instruído os jurisdicionados sobre a correta exegese e aplicação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, especialmente no que concerne à elaboração de projetos de lei com potenciais reflexos orçamentário-financeiros.

O TCE/SP, no Manual Básico da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, ressalta que o volume de alterações orçamentárias deve ser contido, recomendando aos municípios aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, preservando o equilíbrio previsto na regra fiscal, de modo a evitar demasiadas modificações durante sua execução.

Ademais, o Comunicado SDG nº 29/2010⁵ do TCE/SP orienta que a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual (LOA) deve observar o disposto no artigo 45 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, destacando a necessidade de previsão de fontes de recursos e demonstração da compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário.

No caso em análise, o Projeto de Lei nº 11/2026 não impõe a inclusão obrigatória de dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que se trata de norma que, em tese, arrecadará receita de multa para o Município, estando em perfeita consonância com as orientações do TCE/SP.

⁴ Vide: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal-0>

⁵ Vide: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/cuidados-elaboracao-projeto-lei-orcamentaria>

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 estabelece a transparência como um dos pilares da gestão fiscal responsável. A arrecadação das multas instituídas pelo Projeto de Lei, bem como a aplicação dos recursos no Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar de Louveira, devem ser objeto de ampla publicidade.

O Município deverá detalhar essas informações em seus relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária, permitindo que a população acompanhe a efetividade da lei e a correta aplicação dos recursos na proteção e bem-estar animal. A fiscalização interna pelos órgãos de controle e externa pelo Tribunal de Contas, bem como pelo próprio Poder Legislativo, será fundamental para garantir a observância das normas da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Em vista a todo o exposto, passa-se a responder, de forma conclusiva e objetiva aos questionamentos formulados pela Câmara consulente.

DA CONCLUSÃO:

Diante das considerações acima apresentadas, concluímos, S.M.J., que **perante a questão contábil, orçamentária e financeira** o Projeto de Lei nº 11/2026, que *"INSTITUI RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DE PAIS OU RESPONSÁVEIS LEGAIS POR ATOS DE MAUS-TRATOS CONTRA ANIMAIS PRATICADOS POR MENORES DE DEZOITE ANOS NO MUNICIPIO DE LOUVEIRA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*, ora em análise, encontra-se apto a ser levado ao Plenário da Casa de Leis, sem quaisquer ressalvas técnicas.

A instituição de multas administrativas, com a vinculação de sua arrecadação ao Fundo Municipal de Proteção e Bem-Estar de Louveira, gera uma nova fonte de receita para o Município, o que, em tese, contribui para a autonomia e sustentabilidade fiscal, em consonância com os preceitos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Contudo, é imperativo que a previsão dessas receitas seja realizada de forma conservadora e realista na Lei Orçamentária Anual, baseada em projeções técnicas e metodologias consistentes quando da projeção das receitas para os próximos exercícios.

A destinação dos recursos ao fundo é permitida, mas a legalidade e a regulamentação deste fundo são condições indispensáveis para a correta aplicação e transparência dos valores arrecadados, conforme exige a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964 e a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Desta forma entendemos estar as dúvidas da Nobre Consulente, no momento, sanadas e dirimidas.

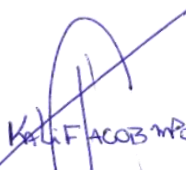
Essas são as considerações plausíveis sobre a temática solicitada pela Consulente, e por fim, imperioso registrar-se, que o presente Parecer e Orientação Técnica não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo na esfera orçamentária, contábil e financeira, ou seja, tem caráter técnico-opinativo específico, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros ou departamentos desta Câmara.

É o Parecer Técnico Orçamentário-financeiro, S.M.J.

Tietê/SP, 03 de março de 2026.



GRÉLIZ SILVESTRIN
CRC 1SP 217.259/O-3
CONTADOR



KALIF JACOB DE CAMPOS
OAB/SP Nº 420.968
CONSULTOR JURÍDICO



DANILLO A. DE C. NITRINI
OAB/SP Nº 254.974
CONSULTOR JURÍDICO

PLANEXCON ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA