



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS

ESTADO DE MINAS GERAIS

PARECER JURÍDICO

Referência: Projeto de Lei 011/2025

Autoria: Poder Executivo

Ementa: “INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS ANIMAIS E O FUNDO MUNICIPAL DE DIREITO ANIMAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SILVIANÓPOLIS/MG E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

1. BREVE INTROITO

Trata-se de parecer jurídico opinativo examinando da proposição em apreço adrede mencionada os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais.

Conforme lição de GIOVANI DA SILVA CORRALO:

O parecer jurídico em proposições legislativas deve conter: a) relatório que explique, sucintamente, a proposição legislativa; b) análise da competência do município para legislar; c) análise da iniciativa da proposição; d) demais questões afetas à constitucionalidade ou legalidade; e) observância da técnica legislativa. Deve-se cuidar para que os pareceres não sejam demasiadamente longos, salvo proposições de elevada complexidade, como as codificações. Além disso, quando o parecer for favorável, mais sintético poderá ser, desde que possua a devida fundamentação, pois se está diante de um impeditivo para a atuação parlamentar. As remissões constitucionais e legais são essenciais, pois embasam decisivamente o parecer, como também as decisões dos tribunais pátrios e a doutrina especializada.¹

Registra-se que embora seja um parecer técnico tentar-se-á sempre que possível a utilização de linguagem lacônica, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade dos processos legislativos, limitando nossas manifestações aos aspectos mais

¹ CORRALO, Giovanni da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JuPodivm, 2024. p. 54.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

2. DO BREVE RELATÓRIO DA PROPOSIÇÃO

A **proposição** trata da instituição do Conselho Municipal de Direitos Animais e do Fundo Municipal de Direito Animais no âmbito do Município de Silvianópolis/MG.

O instrumento desta proposição é o Projeto de Lei e de autoria do Poder Executivo. A **matéria da proposição** versa sobre a criação de conselho popular e de fundo municipal.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. Do instrumento e sua forma

As proposições podem se revestir conforme a matéria de Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar, Propostas de Emenda à Lei Orgânica, Projetos de Resolução etc., conforme várias regras de hierarquia, interesse ou competências constitucionais e orgânicas.

Naquelas matérias que a Lei Orgânica não previu como sendo de Leis Complementares, serão essas matérias remanescentes regidas por Leis Ordinárias. Segundo GIOVANI DA SILVA CORRALO:

As diferenças entre leis complementares e leis ordinárias são: (a) as leis complementares destinam-se a disciplinar as matérias previstas expressamente na lei orgânica, cabendo às leis ordinárias disciplinar todas as demais; (b) as leis complementares requerem o *quorum* qualificado da maioria absoluta dos parlamentares para sua aprovação, enquanto as leis ordinárias requerem a maioria simples. No mais, ambas seguem o processo legislativo ordinário, salvo disposição expressa em contrário, e ambas se sujeitam a sanção ou veto do Executivo.

As leis ordinárias, por consequência, destinam-se a todas as matérias que não são definidas como leis



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

complementares, sujeitando-se ao processo legislativo ordinário, salvo disposição expressa que preveja o processo legislativo especial. A aprovação dessas matérias requer a maioria dos parlamentares presentes – maioria simples, desde que haja o quórum necessário para a votação.²

A presente proposição é **Projeto de Lei Ordinária**.

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Silvianópolis, em seu art. 81, reserva-se as matérias ali arroladas à forma e tramitação como Leis Complementares, *in verbis*:

Art. 81 – As Leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo Único – São leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - código tributário do Município;

II - código de Obras;

III - plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

IV - código de Posturas;

V - lei instituidora do regime jurídico dos servidores municipais;

VI - lei orgânica instituidora da guarda municipal;

VII - lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;

VIII - código sanitário;

IX - a organização Administrativa;

X - o parcelamento, a ocupação e o uso do solo;

A **presente matéria** não versa sobre quaisquer das matérias insculpidas no Parágrafo Único, do art. 81, da Lei Orgânica Municipal; no que está regular seu processamento e tramitação na forma de Projeto de Lei Ordinária.

3.2. Da competência e iniciativa

Dentro dos quadros atuais da Constituição Federal, fixou-se o entendimento de que aos municípios cabem as competências em razão do

² CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JuPodivm, 2024. p. 92.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

interesse local e desde que outra competência de determinada matéria não seja exclusiva de outro ente federal.

O vetor normativo da competência legislativa do município se dá principalmente no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Conforme GIOVANI DA SILVA CORRALO:

[...] O ponto nuclear deste campo de atuação das Municipalidades é o interesse local. Existindo interesse local, pode o Município agir administrativamente e normatizar legislativamente determinada matéria.³

HEL Y LOPES MEIRELLES define interesse local do seguinte modo:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.⁴

No **presente caso**, trata-se de matéria eminentemente de interesse local, em razão de se tratar de matéria referente à discussão da causa animal dentro do conselho e da criação de fundo para essas questões no Município.

Quanto à iniciativa, há matérias que são privativas de determinado Poder do Município, ou mesmo órgão (por exemplo, a Mesa Diretora na Câmara Municipal). No art. 82 da Lei Orgânica Municipal há a especificação das matérias reservadas a cada Poder ou órgão:

³ CORRALO, Giovanni da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JuPodivm, 2024. p. 70-71.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS

ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 82 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I – da mesa da Câmara:

a) – o regulamento geral, que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento, sua polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, emprego e função, regime jurídico de seus servidores e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes básicas orçamentárias e o disposto no artigo 37.

b) (Suprimido pela Emenda revisional 001/2009)

c) – a fixação dos subsídios dos agentes políticos

II - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa, matéria tributária, orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

c) servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública.

A Constituição reservou em certas matérias a iniciativa de determinado órgão ou Poder em razão destes terem melhores condições iniciais de apresentação do seu conteúdo. Porém, para que não haja desequilíbrio entre os poderes, entende-se que a iniciativa exclusiva é sempre interpretada de forma restritiva, isto é, não se pode querer estender a iniciativa exclusiva para hipóteses que não estejam previstas expressamente na Constituição e na Lei Orgânica Municipal. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Dessa feita, sintetiza GIOVANI DA SILVA CORRALO sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

Destaca-se que todas as matérias que não forem de iniciativa exclusiva do Executivo ou do Legislativo são de iniciativa concorrente; logo, podem ser propostas por quaisquer dos Poderes, como também pela iniciativa popular.⁵

Na **presente proposição**, a Lei Orgânica Municipal reservou a iniciativa de matérias relativas à organização administrativa, que é o caso da criação do conselho e do fundo municipal, como sendo privativa do Prefeito. Desse modo a matéria é de iniciativa privativa do Prefeito.

3.3. Da constitucionalidade e legalidade

Com o exame dos temas anteriores, a proposição se mostra constitucional e legal, no que está em conformidade sua tramitação como Projeto de Lei.

3.4. Da fundamentação orçamentário-financeira

Proposições, que preveem situações que criarão, expandirão ou aperfeiçoarão ações políticas que acarretem aumento de despesa, devem vir acompanhadas de **(a)** estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de **(b)** declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária com a lei orçamentária anual, e compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, e o plano plurianual, conforme comando normativo do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000):

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.

⁵ CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JuPodivm, 2024. p. 101.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS

ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Ademais, se a despesa gerada for obrigatória de caráter continuado deverá vir com as comprovações do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000):

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Por sua vez, proposições que preveem concessão de incentivos, isenções, benefício de natureza tributária ou tarifária devem acompanhar **(a)** demonstração sobre o impacto na receita estima na lei orçamentária e **(b)** estar acompanhada de medidas de compensação, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida

Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A **presente matéria** *ab initio* não apresenta despesas em razão de apenas criar o órgão do conselho e o fundo, sem ainda antever despesas ou eventual renúncia de receitas, no que está regular sem a apresentação de impacto respectivo.

3.5. Do quórum e do procedimento

Nos atuais lindes orgânicos e regimentais da Câmara Municipal de Silvianópolis, os projetos de leis complementares terão quórum de aprovação de maioria absoluta dos votos dos membros da Casa enquanto as leis ordinárias terão o quórum de maioria simples, conforme se infere do caput do art. 81 da Lei Orgânica Municipal combinado com o art. 186 do Regimento Interno da Casa:

Lei Orgânica Municipal

Art. 81 - As Leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Regimento Interno

Art. 184 - As deliberações, executadas os casos previstos na Constituição do Brasil, e na Legislação Federal e Estadual competente, serão tomadas por maioria simples de votos, presentes pelo menos a maioria absoluta dos membros da Câmara.

Demais hipóteses que demandam quórum qualificado são regulamentadas no Regimento Interno da Casa por matérias específicas, em especial o artigo 186:

Art. 186- Depende de votação nos termos da alínea “c” do Art. 187 a aprovação e as alterações das seguintes normas;

I- Convocação do Prefeito e do Secretário do Município;

III- Perda de mandato de Vereador nos casos previstos em Lei;



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS

ESTADO DE MINAS GERAIS

IV- Fixação dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito, se for o caso;

V- Renovação do mesmo período anual de projetos de Lei não sancionados;

VI- Regimento Interno da Câmara;

VII- Código de Obras;

VIII- Estatutos dos Servidores Municipais;

IX- Código Tributário do Município;

X- Código administrativo.

Parágrafo único- Exigirá também votação nos termos da alínea “a” do Art. 187:

I- A aprovação de Projetos de Resolução para criação de cargos na Câmara (Constituição do Brasil, artigo 108, § 1º)

II- A deliberação para reunir-se em Sessão e votação Secreta;

III- A aprovação de requerimentos que solicitem dispensa de parecer das Comissões.

A **matéria ora em proposição** não se reveste de quórum qualificado para apreciação aplicando-se a regra geral do art. 184 do Regimento Interno da Casa.

Em regra, as matérias serão votadas em dois turnos conforme disposição do art. 176, §1º, do Regimento Interno da Casa:

Art. 176- Discussão é a fase dos trabalhos destinados aos debates em Plenário.

§ 1º- Os Projetos de Lei e de Resolução deverão ser submetidos obrigatoriamente a duas discussões e redação final;

O Regimento Interno da Casa e a Lei Orgânica Municipal não preveem interstício mínimo senão o próprio entre uma reunião e outra para apreciação dos dois turnos de discussão. A única exceção é a Emenda à Lei Orgânica Municipal que prevê interstício mínimo de dez dias entre uma discussão e outra, conforme art. 79, §2º.

As matérias somente podem ir a discussão quando transcorridos os prazos regimentais para as comissões exararem seus pareceres ou estes já estejam em conclusão. Transcorridos os prazos ou sendo apresentados os pareceres finais das comissões, a Presidência deverá anunciar em reunião a proposição para determinada reunião vindoura para nesta entrar em primeira discussão.



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

Esses prazos poderão, contudo, sofrerem alteração desde que haja solicitação ou requerido urgência na matéria, conforme disposições regimentais, em especial o art. 111, inciso IV:

Art. 111- Serão de alçada do Plenário, escritos, discutidos e votados nos termos da alínea “b” do Art. 187 desse regimento, os requerimentos que solicitem, exceto os requerimentos do § 6º deste artigo:

[...]

IV- *Preferência para discussão de matéria, ou, redução de interstício regimental para discussão, ou para discussão em turno único e votação na ordem do dia da apresentação da matéria proposta;*

Do **exame**, não constam requerimento do proponente para tramitação urgente ou preferencial, ou mesmo de qualquer órgão ou integrante desta Casa; tramitando assim a matéria no modo regular.

3.6. Das comissões a serem distribuídas

Nesta Casa há as seguintes comissões permanentes: **(a)** Justiça, Legislação Redação, Finanças e Orçamentos; **(b)** Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social; **(c)** Obras e Serviços Públicos.

Compete à:

- a) Comissão de Justiça, Legislação, Redação Finanças e Orçamentos manifestar sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário (art. 49, do Regimento interno);
- b) Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social, emitir Parecer sobre os processos referentes, à Educação, ensino e Artes, ao patrimônio histórico, aos esportes, à higiene e saúde pública e as obras assistenciais (art. 52, do Regimento interno);



CÂMARA MUNICIPAL DE SILVIANÓPOLIS ESTADO DE MINAS GERAIS

- c) Comissão de Obras, Serviços Públicos emitir Parecer sobre todo processo atinente à realização de obras e execução de serviços pelo Município nas administrações direta e indireta e, concessionárias de serviços públicos de âmbito municipal, quando houver necessidade de autorização legislativa e outras atividades que digam respeito à transporte, comunicação, indústria, comércio e agricultura, mesmo que se relacione com privadas, mas sujeitas as deliberações da Câmara (art. 51, do Regimento interno).

Por ser **matéria** afeta à causa animal, entendo que essa proposição deva passar pela Comissão de Justiça, Legislação, Redação Finanças e Orçamentos e pela Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social.

4. CONCLUSÃO

Do exposto, do ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, disposições orgânicas e regimentais, opina-se pela viabilidade técnica do **Projeto de Lei 011/2025**, com as recomendações adrede.

Quanto ao conteúdo da proposição, respeitando-se os ritos, formalidade legais e regimentais, esta assessoria não se pronuncia, em razão de ser mérito político a que compete aos Vereadores em suas funções legislativas verificar a viabilidade da aprovação, segundo critérios políticos e sociais.

Silvianópolis, MG, 14 de abril de 2025.

Fulvio Machado Faria
OAB/MG n. 143.818