



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 57/2025

Processo: 1687/2025 – PL 104/2025

Autoria: Claudnei Alcântara da Costa

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE RECOMPOSIÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO DE VIAS E PASSEIOS PÚBLICOS ONDE SÃO EXECUTADOS OBRAS OU SERVIÇOS QUE CAUSEM DANOS AO ASFALTO E CALÇADAS. SERVIÇOS PRESTADOS POR OUTROS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 104/2025, de autoria do Vereador Claudnei Alcântara da Costa, que *“dispõe sobre a obrigatoriedade de recomposição da pavimentação de vias e passeios públicos onde são executados obras ou serviços que causem danos ao asfalto e calçadas”*. A proposição foi protocolada no dia 08/10/2025 (protocolo n.º 1701/2025), contendo o Projeto de Lei e a respectiva justificativa. É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude da análise jurídica

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter consultivo e opinativo, destinado a assegurar constitucionalidade, juridicidade e técnica normativa às proposições legislativas, conferindo segurança institucional às atividades do Parlamento, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 da Resolução n.º 432/2024¹ - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

¹ Artigo 110. Plenário é o órgão deliberativo e soberano da Câmara, constituído pela reunião dos Vereadores em exercício, em local, forma e número estabelecidos neste Regimento.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Logo, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que a motivaram ou de sua relevância social, que não podem ser objeto de análise desta Procuradoria já que pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

A constitucionalidade e a legalidade de uma proposição legislativa devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização do poder político e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o texto constitucional define um sistema de repartição de competências, por meio do qual divide atribuições (administrativas e legislativas) entre os entes que compõe a República, para que cada um atue dentro de uma esfera pré-desenhada pela Constituição. O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica.

Nesse contexto, necessário examinar se o ente municipal está autorizado a legislar em relação ao conteúdo do Projeto de Lei em apreço.

Inicialmente, verifica-se que a recomposição da pavimentação diz respeito a interesse preponderantemente local, circunstância que, em tese, induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal³; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Ademais, o Município pode fixar regras abstratas sobre serviços públicos, bem como promover adequado ordenamento territorial, nos termos do art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal⁴. Ressalta-se, ainda, que a disciplina do direito urbanístico está inserida na competência concorrente, conforme dispõe o art. 24, inc. I, da Constituição Federal⁵.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Contudo, pertinente observar que a proposição cria obrigações às concessionárias de serviços de água, esgoto, energia elétrica e telefonia. Conforme prevê o art. 21, incs. XI e XII, “b”, cabe à União explorar os serviços de telecomunicações e energia elétrica.

Com isso, pode haver o entendimento de que a proposição interfere na relação jurídica mantida entre poder concedente (ente federado diverso) e empresa concessionária. Em casos semelhantes, o Poder Judiciário tem declarado a inconstitucionalidade formal.

Vejamos algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Controle de Constitucionalidade. Lei nº 11.392, de 2022, de Belo Horizonte/MG. Inserção dos arts. 43-C, 43-D, 43-E e 43-F à Lei municipal nº 8.616, de 2003. **Inserção no âmbito da competência da União para legislar sobre energia elétrica e telecomunicações (art. 22, inc. IV, da CRFB). Competência exclusiva da União para tratar dos serviços. (art. 21, incs. XI e XII, al. “b”, CRFB).** Ausência de preenchimento das hipóteses delimitadoras da competência municipal para promover a adequada ocupação do solo (art. 30, inc. IX) e para satisfazer ao interesse local (art. 30, incs. I e II). Procedência da representação. Provimento do recurso. [...] 3. A competência para promover o devido ordenamento urbano, e satisfazer ao interesse local não se confunde com a mera produção de normas a par do regramento federal, ainda que o fosse em mera repetição, por ofensa à competência administrativa e legislativa da União, porquanto não demonstrado qualquer interesse particular do município na edição objetada. [...] IV. Dispositivo 5. Provimento do recurso extraordinário para julgar procedente a representação de inconstitucionalidade (RE nº 1.500.597/MG, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 14.10.2024) (Grifos nossos).

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 17/2022 E Nº 2.384/2018 DO MUNICÍPIO DE MANAUS. **LEGISLAÇÃO SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES. INTERFERÊNCIA DIRETA NA RELAÇÃO CONTRATUAL ENTRE O PODER CONCEDENTE E AS CONCESSIONÁRIAS. 2. Competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações.** Precedentes. 3. Competência privativa da União para instituir taxa de licenciamento e exercer a fiscalização da estrutura atinente à telecomunicação. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e parcialmente provida (ADPF nº 1.064/AM, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 08.10.2024) (Grifos nossos).

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE IMPEDE A INSTALAÇÃO DE MEDIDORES EXTERNOS POR CONCESSIONÁRIAS E PERMISSIONÁRIAS DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. [...] 2. **Invasão da competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica (art. 22, IV, CF).** O Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que lei estadual ou municipal que interfere na relação contratual estabelecida entre concessionária e a União configura verdadeira invasão da competência privativa do ente federal para legislar sobre energia elétrica. Precedentes. [...] 4. Pedido julgado procedente para (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “energia elétrica”, constante do art. 1º da



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



Lei nº 5.981/2022, do Estado do Amazonas, e (ii) interpretar seus arts. 2º e 3º em conformidade com a Constituição para excluir sua incidência ao setor de energia elétrica. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que proíbe a instalação de medidores externos de energia elétrica pelas empresas concessionárias do serviço, por violação da competência privativa da União para legislar sobre a matéria” (ADI n.º 7.225/AM, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 17.03.2023). (*Grifos nossos*).

No mesmo sentido tem entendido o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.536/2021 que “dispõe sobre a obrigatoriedade das concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica e gás, disponibilizarem aos consumidores que possuírem débito de consumo, junto às concessionárias, a possibilidade de quitar os valores devidos, mediante pagamento da dívida, por meio de débito, com a utilização de cartão bancário, no momento em que a diligência que objetiva a interrupção do fornecimento do serviço essencial, estiver em curso.” A competência para legislar sobre energia elétrica e para definir os termos da exploração do serviço de seu fornecimento, inclusive sob regime de concessão, cabem privativamente à União, nos termos dos arts. 21, XII, “b”; 22, IV e 175 da Constituição Federal. Competência dos Estados para dispor sobre serviços de gás canalizado – art. 25, § 2º da CRFB e art. 72, § 2º da CERJ. **É inconstitucional o legislativo municipal estabelecer normas de interferência nas relações jurídico-contratuais firmadas entre o Poder concedente, no caso o Estado e a União, e as empresas concessionárias de serviços públicos de água, energia elétrica e gás canalizado, por se tratar de serviço público atribuído a outros entes políticos. Obrigações e sanções não previstas nos contratos de concessão.** Procedência da Representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.536/2021, do Município de Rio das Ostras (TJ-RJ, Direta de Inconstitucionalidade n.º 0010199-13.2022.8.19.0000, Rel. Des. José Carlos Varanda Santos, Órgão Especial, DJe 17.03.2023). (*Grifos nossos*).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI NO 3.018/2018 DO MUNICÍPIO BARRA DO PIRAI. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PALAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE COBRANÇAS POR ESTIMATIVA DAS CONCESSIONÁRIAS DE ÁGUA, LUZ, GÁS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. [...] ADEMAIS, À PRETEXTO DE REGULAR QUESTÕES DE CONSUMO, DE COMPETÊNCIA CORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS, O MUNICÍPIO ACABA POR EXTRAPOLAR SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, EIS QUE A MATÉRIA NÃO ATENDE A INTERESSE MERAMENTE LOCAL, INVADINDO COMPETÊNCIAS DE OUTROS ENTES FEDERADOS, JÁ QUE O GÁS CANALIZADO É EXPLORADO PELO ESTADO, NA FORMA DO ART. 72, § 2º DA CERJ, AO PASSO QUE A ENERGIA ELÉTRICA SE INSERE NA COMPETÊNCIA DA UNIÃO (ART. 22, IV E 21, II “B” DA CRFB/88). PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM EFEITO EX TUNC (Direta de Inconstitucionalidade n.º 0016317-73.2020.8.19.0000, Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo, Órgão Especial, DJe 24.08.2022) (*Grifos nossos*).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. Lei nº 5.619/2019, a qual impede as empresas concessionárias fornecedoras de água, luz e gás, de realizarem estimativas de consumo para fins de cobrança, através de cálculo por média, no âmbito do Município de Volta Redonda, e dá outras providências. Lei municipal ora impugnada que interfere diretamente nas regras previstas em contrato de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água, luz e gás, ao dispor sobre valores e forma



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



de cobrança, além dos direitos e deveres dos respectivos fornecedores e consumidores, tendo a Câmara Municipal disciplinado matéria relativa à proteção do consumidor, que compete concorrentemente à União e aos Estados-membros, acabando também por invadir tema de competência exclusiva da União e do Estado, no que tange à concessão dos serviços de fornecimento de energia elétrica e gás, de modo a caracterizar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de competência legislativa [...] (Direta de Inconstitucionalidade n.º 0059997-45.2019.8.19.0000, Rel. Des. Maria Inês da Penha Gaspar, Órgão Especial, DJe 09.10.2019).

Logo, em atenção à orientação jurisprudencial, alerta-se que há inconstitucionalidade formal orgânica. Desde já, vale ressaltar que o vício de inconstitucionalidade não é passível de convalidação, sujeitando o Projeto de Lei à voto jurídico ou, após promulgado, ao controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário (a qualquer tempo).

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Em atenção à soberania do Plenário, caso superada a inconstitucionalidade apontada acima, cumpre analisar a iniciativa, isto é, a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo. Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica⁶ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, é vedada a interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa reservada, sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, **deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca** (ADI-MC n.º 724, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001).

O desrespeito à hipótese de iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva. No tocante ao Município de Paraty, as exceções são previstas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente).

Ressalta-se que existe entendimento no sentido de que a norma interfere na gestão de contratos administrativos e, por isso, invade a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Porém, considerando o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal

⁶ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



Federal, no sentido de que não há falar em reserva de iniciativa para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República, entende-se que não há víncio de iniciativa, porquanto o Projeto de Lei i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou empregos públicos; ii) não dispõe acerca de servidores públicos, nem de seu regime jurídico; iii) não cria ou modifica órgão ou entidade pública, nem lhes confere novas atribuições; e iv) não envolve matéria orçamentária.

Porém, necessário chamar atenção ao art. 5º, que atribui à determinadas Secretarias Municipais o dever fiscalizatório. Dessa forma, o legislador ingressa na regulamentação de atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito, na forma estabelecida pelo art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁷. **Recomenda-se** a elaboração de emenda supressiva, nos termos do art. 263, § 1º, do Regimento Interno⁸. Vale lembrar que, nos termos do parágrafo único do art. 261 do Regimento Interno⁹, a emenda deve constar em parecer de Comissão Permanente ou ser subscrita por 1/3 dos membros da Edilidade.

Portanto, com exceção ao art. 5º, não se verifica víncio de iniciativa.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, assim como estrutura compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 95/98¹⁰, de modo que a cláusula de vigência imediata (data da publicação) é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, recomenda-se que conte com prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

2.2.4. Processo legislativo

⁷ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre: [...] III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

⁸ Artigo 263. As Emendas podem ser supressivas, substitutivas, aditivas, modificativas ou de redação. § 1º. Emenda Supressiva é a proposição que manda erradicar qualquer parte do projeto.

⁹ Artigo 261. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere. Parágrafo único. As emendas só serão admitidas quando constantes do corpo do parecer de Comissão Permanente ou, em Plenário, durante a discussão da matéria, desde que subscritas por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou, em projetos de autoria da Mesa, pela maioria de seus membros.

¹⁰ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - UNESCO



Em princípio, o processo seguirá o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno¹¹; podendo ser solicitado o regime de urgência ou preferência, desde que cumpridos os requisitos previstos no art. 233 do Regimento Interno.

Tratando-se de Lei Ordinária, a aprovação exige votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples). Conforme a inteligência do art. 113 do Regimento Interno¹², a deliberação se dará mediante voto aberto.

2.3. Quanto ao conteúdo

Como visto, cabe ao Município promover adequado ordenamento territorial. O art. 182 da Constituição Federal¹³ reforça o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes.

Além disso, insere-se no poder de polícia do Município, com vistas a assegurar segurança, integridade ao patrimônio público, bem como estética da cidade.

Portanto, no que diz respeito ao aspecto material, inexiste óbice jurídico para a tramitação deste Projeto de Lei, uma vez que não viola norma constitucional ou legal.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁴, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito ao autor, opino pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 104/2025, por vício na competência legislativa (conforme explicado no tópico 2.2.1).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 30 de outubro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹¹ Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

¹² Artigo 113. As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto, salvo nas seguintes hipóteses: [...].

¹³ A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁴ Artigo 77. Todo projeto deverá ser encaminhado ao órgão jurídico da Casa que terá o prazo máximo de 07 (sete) dias para exarar o parecer de forma expressa quanto a sua legalidade e constitucionalidade, sendo encaminhados após seu parecer, para a Comissão de Justiça, Constituição, Redação, Obras e Serviços Públicos, que dispara de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 310032003300370030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 30/10/2025 11:34

Checksum: **31EA929CCFEADE8AD9356AF34DFC007516434739BC9A33259133AD35CC1EA987**