



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 58/2025

Processo: 1844/2025 – PL 116/2025

Autoria: Lucas de Oliveira Cordeiro e Ruan Carlos Souza Ribeiro

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DAS RECOMENDAÇÕES.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de lei n.º 116/2025, que “dispõe sobre diretrizes para a elaboração da ‘Política Municipal de Adaptação Climática na Rede Municipal de Ensino do Município’ de Paraty e dá outras providências”. O projeto foi protocolado no dia 23/10/2025. Consta nos autos que foi lido em Plenário na 29ª Sessão Ordinária, bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 29/10/2025. 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.

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

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.

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 há interesse local, circunstância que 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.

Nos termos do art. 24, inc. IX, da Constituição Federal⁴, compete concorrente aos entes federados legislar sobre educação.

Além disso, a proteção do meio ambiente compete a todos os entes federados, na forma do art. 23, inc. IV, da Constituição Federal⁵, sendo essa matéria de competência legislativa de natureza concorrente, conforme o art. 24, inc. VI, da Constituição Federal⁶.

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil comprehende 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. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

⁶ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;



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 ambos os casos, o Município atua no plano da normatização suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal⁷.

Vale registrar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da competência legislativa dos Municípios:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, **deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria** (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a **presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa**. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF, RE n.º 194.704/MG, Min. Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 17/11/2017).

Logo, não se verifica inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, 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 Orgânica⁸ 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:

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁸ 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



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 normal constitucional explicita e inequívoca** (ADI-MC n.º 724, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2001).

No mesmo sentido, vale registrar que a mera circunstância de demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual geração de despesa, não é capaz de inseri-la no rol de iniciativa reservada, conforme consta no Tema de Repercussão Geral n.º 917 do Supremo Tribunal Federal:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

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

A proposição não se amolda a nenhuma das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que: 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.

A jurisprudência é pacífica quanto a possibilidade de elaboração de política pública por meio de lei de iniciativa parlamentar:

AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ACESSIBILIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA À BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS URBANOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA OU DE VÍCIO MATERIAL. DESPROVIMENTO DO AGRADO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. **Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.** 3. Agrado regimental a que se nega provimento (Ag. Reg. no RE 1.482.513/SP, Rel. Min. Edson Fachin, STF, DJe 06.02.2025).

Representação de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 5.130/2009 que “Cria o certificado de captação para repasse de recursos financeiros ao Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiado com doações financeiras feitas por pessoas físicas e jurídicas dedutíveis no Imposto de Renda”. Alega-se na petição inicial a ocorrência de vício de iniciativa, a invasão de competência legislativa e a violação aos princípios da licitação e da razoabilidade. Matéria que não está inserida no rol de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Lei que não cria órgãos, cargos ou novas atribuições para o Poder Executivo. **Possibilidade de deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar. Lei que**



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



trata da implementação de políticas públicas de competência municipal.

Ausência de invasão, pelo município, de competência legislativa federal. Violação aos princípios da licitação e da razoabilidade que não restou caracterizada. Presunção de constitucionalidade das leis que não foi afastada. Desprovimento da representação (ADI n.º 0027511-75.2017.8.19.0000, Rel. Des. Claudio Brandão de Oliveira, Órgão Especial, TJ-RJ, DJe 03.09.2018).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL N° 6.350, DE 4 DE MAIO DE 2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR. [...] 4) Não incidência, ao caso concreto, dos arts. 112, § 1º, II, "d" (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 145, caput, VI, da mesma Carta), e 145, caput, VI (que estabelece, em sua alínea "a", que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos), ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. [...] 6) Legislação em berlinda que em nada interfere na estrutura ou na atribuição dos órgãos da Administração Pública, eis que, além de não gerar despesa para o Executivo, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. 6.1) Ademais disso, a legislação sub censura não possui eficácia concreta, limitando-se a traçar diretrizes gerais e abstratas sobre a política por ela instituída, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo. 7) Incidência do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu Tema 917. Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado vício de iniciativa. Precedentes do e. Supremo Tribunal Federal e deste c. Órgão Especial. 8) Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual. Precedente do e. Supremo Tribunal Federal. 9) A análise do texto normativo combatido demonstra que a Câmara Municipal se limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República, não se tratando, pois, de criação de direitos, na medida em que estes emanam da própria Constituição, mas, sim, de lhes dar concretude. 9.1) Conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Precedente. 10) Improcedência da presente Representação (ADI n.º 0090342-57.2020.8.19.0000, Rel. Des. Werson Rêgo, Órgão Especial, TJ-RJ, j. 30.05.2022).

Tratando-se de política pública, o projeto de lei deve ter como plano de fundo a definição de diretrizes, parâmetros, princípios e objetivos, em caráter abstrato, conferindo margem de discricionariedade para que o Poder Executivo a implemente. Da mesma forma entende o Supremo Tribunal Federal:

Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, **em termos gerais e abstratos**, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Embora a referida lei adote a nomenclatura de programa, o que faz, em realidade, é **dispor em termos gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delinearção de uma política pública** permanente sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos. A norma atacada não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar. Limitou-se o texto impugnado, portanto, a estabelecer **diretrizes e objetivos** no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, **elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de constitucionalidade**, por ofensa à regra da separação dos poderes. Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (RE 835.101/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 21.08.2018).

Entende-se que a proposição em exame cumpre esse papel, limitando-se a traçar diretrizes gerais e conferindo espaço para a discricionariedade administrativa. Com isso, o projeto em si não apresenta vício de iniciativa.

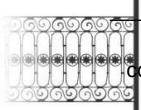
Contudo, observa-se que alguns dispositivos tratam de atribuição de Secretarias Municipais (parágrafo único do art. 3º; item 9 do art. 4º; caput e item 4 do art. 5º, art. 6º e art. 7º), matéria reservada ao Prefeito, por força do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁹. **Recomenda-se** a elaboração de emenda modificativa/supressiva para que não indique qual Secretaria praticará o ato.

Além disso, o art. 8º autoriza (“poderá”) providência de índole administrativa (firmar parcerias) para a qual o Poder Executivo não depende de autorização legislativa prévia. Em casos semelhantes, a jurisprudência tem entendido que há usurpação de competência e violação à separação dos Poderes. Assim, embora não crie obrigatoriedade, **recomenda-se** a elaboração de emenda supressiva.

Vale lembrar que, nos termos do parágrafo único do art. 261 do Regimento Interno¹⁰, a emenda deve constar em parecer de Comissão Permanente ou ser subscrita por 1/3 dos membros da Edilidade.

⁹ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

¹⁰ 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.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



A manutenção desta redação pode sujeitar o projeto de lei à voto jurídico ou, após promulgado, ao controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário (a qualquer tempo, considerando que o vício de constitucionalidade não convalida).

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.

A respeito da estrutura, **recomenda-se** a elaboração de emenda modificativa para que os itens dos arts. 2º, 4º e 5º sejam substituídos por incisos (algarismos romanos), conforme o art. 10, inc. II, da Lei Complementar n.º 95/98¹¹.

Além disso, alerta-se que a proposição está desacompanhada de justificativa. **Recomenda-se** sua inclusão em anexo ao projeto, conforme prevê o § 2º do art. 192 e inc. VI do art. 219, ambos do Regimento Interno.

2.2.4. Processo legislativo

Em princípio, o processo seguirá o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno¹²; 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 Interno¹³, a deliberação se dará mediante voto aberto.

2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexiste óbice jurídico para a tramitação deste projeto de lei, tendo em vista que está em harmonia com os princípios e normas constitucionais.

3. Conclusão

¹¹ Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

¹² Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

¹³ Artigo 113. As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto, salvo nas seguintes hipóteses: [...].



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁴, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela constitucionalidade e legalidade do projeto de lei n.º 116/2025, o que é condicionado à observância das recomendações.

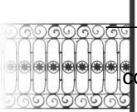
É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 03 de novembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

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 310032003400350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 03/11/2025 23:00

Checksum: **843D586F1EE2E076FE7CD641E5CCA4FC142974AA218C050B4B5E7FDE85A8E002**