



## ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 63/2025

**Processo:** 1943/2025 – PL 123/2025

**Autoria:** Antonio Carlos Vasconcellos Gama

**Solicitante:** Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUI AUXÍLIO FEIRA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

### 1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 123/2025, que “*institui o ‘auxílio-feira’ como benefício de auxílio-alimentação destinado aos(as) servidores(as) públicos(as) municipais, para utilização exclusiva na feira da agricultura familiar – mercado do produtor rural de Paraty, e dá outras providências*”. O projeto foi protocolado no dia 05/11/2025, contendo o texto normativo e a respectiva justificativa. Consta nos autos que no dia 10/11/2025 foi lido em Plenário, durante a 31ª Sessão Ordinária; bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 10/11/2025. 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 432/2024<sup>1</sup> - 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

<sup>1</sup> 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



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 Federal<sup>2</sup>. 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.

Cabe ao Município organizar o regime jurídico de seus servidores, nos termos do art. 7º, inc. XI, da Lei Orgânica<sup>3</sup>. Ademais, a matéria analisada diz respeito a interesse local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal<sup>4</sup>; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Logo, há competência legislativa.

### 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 Orgânica<sup>5</sup> e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: XI – organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico unido dos servidores públicos;

<sup>4</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>5</sup> 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.

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

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

O projeto de lei em apreço autoriza o Chefe do Poder Executivo instituir benefício de auxílio-alimentação aos servidores públicos municipais (em geral). Com isso, a proposição abrange o regime jurídico de servidores vinculados à estrutura do Poder Executivo, cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, conforme o art. 43, inc. II, da Lei Orgânica<sup>6</sup> e art. 61, §1º, inc. II, “c”, da Constituição Federal.

Regime jurídico é entendido como o conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e demais normas de conduta que regem a relação jurídico-funcional entre o servidor e o Poder Público. Por razões de autonomia institucional, princípio constitucional expresso<sup>7</sup>, é reservado a cada Poder a iniciativa para disciplinar o regime jurídico de seus respectivos servidores.

Ainda que o projeto apenas autorize a instituição do benefício, essa circunstância em nada altera a conclusão. Proposições autorizativas, que pretendem autorizar o Poder Executivo a adotar providência de índole administrativa ou cuja implementação dependa de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, são consideradas inconstitucionais.

Com o devido respeito, entende-se que a matéria disciplinada pelo presente projeto interfere no regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, portanto, acometido por inconstitucionalidade formal subjetiva (víncio insuperável). Sendo essa a conclusão, **recomenda-se** que a matéria seja veiculada por meio de indicação, na forma do art. 199 do Regimento Interno<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: [...] II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

<sup>7</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>8</sup> Artigo 199. Indicação é a proposição escrita em que são solicitadas medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa seja de competência privativa do Poder Executivo ou Judiciário.

Além disso, chama atenção ao art. 3º, que estabelece prazo para que o Poder Executivo regulamente a matéria. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (p. ex.: ADI n.º 4.052/SP e ADI n.º 4.727/DF) segue no sentido que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias, de modo que a imposição de prazo configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo.

Com isso, entende-se que o dispositivo viola o art. 2º da Constituição Federal<sup>9</sup> (princípio da separação dos poderes) e art. 63, inc. II, da Lei Orgânica<sup>10</sup>. **Recomenda-se** a elaboração de emenda modificativa (limitando-se ao texto genérico de que compete ao Poder Executivo regulamentar a norma, sem delimitar prazo).

Por fim, alerta-se que o vício de constitucionalidade não é passível de convalidação (insuperável), sujeitando o projeto de lei à veto jurídico (controle prévio exercido pelo Prefeito) ou, após promulgado, controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário (a qualquer tempo).

### **2.2.3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro**

Conforme o § 2º do art. 1º do projeto, o auxílio terá o valor mensal de R\$ 50,00 (cinquenta reais). O valor será pago a cada servidor, abrangendo os titulares de cargos efetivos, comissionados, contratados temporariamente e conselheiros tutelares; excluídos servidores afastados de suas funções por qualquer motivo. Inegável, portanto, que a implementação do benefício acarretará custos à Administração.

Nos termos do art. 113 do ADCT<sup>11</sup>, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. É de rigor a observância da referida exigência, tratando-se de pressuposto inafastável da proposição normativa que acarrete despesas ao Executivo. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a inobservância conduz à constitucionalidade formal:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos (STF, ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE 26.11.2019).

<sup>9</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>10</sup> Art. 63 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: [...] II – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir os regulamentos para sua fiel execução;

<sup>11</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



## Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



(...) Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República (STF, ADI 7.374, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJE 03.11.2023).

No caso em apreço, a proposição veio desacompanhada da estimativa de impacto; de modo que, por ora, mostra-se acometida por inconstitucionalidade formal.

Contudo, o vício é até então sanável, bastando que o projeto de lei seja instruído com o referido documento. Desse modo, **recomenda-se** a juntada do estudo de impacto orçamentário e financeiro antes que levado à deliberação do Plenário, possibilitando que se tenha regular tramitação.

### 2.2.4. 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.

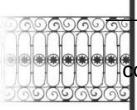
Quanto a técnica legislativa, verifica-se que a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, compatível com os preceitos da Lei Complementar n.º 95/98 e dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno. A respeito da estrutura, **recomenda-se** que o projeto de lei seja encaminhado à redação final, considerando que o texto normativo e justificativa foram apresentados na mesma lauda; bem como para a correção dos dispositivos, de modo que venham logo após o artigo ou parágrafo; e inclusão de um parágrafo para o trecho “*O benefício destina-se exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios [...]*”.

Vale ressaltar que a vacância é a regra, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 95/98<sup>12</sup>, de modo que a cláusula de vigência imediata é reservada para as leis de pequena repercussão. O art. 4º determina que a lei entra em vigor na data da publicação. **Recomenda-se** que contemple prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

### 2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexiste óbice jurídico à tramitação deste projeto de lei, considerando a autonomia do ente municipal para regular o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

<sup>12</sup> 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



### 3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty<sup>13</sup>, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito ao autor, opino pela inconstitucionalidade formal do projeto de lei n.º 123/2025, uma vez que identificado: i) vício de iniciativa (art. 43, inc. II, da Lei Orgânica); ii) ausência de estimativa de impacto (art. 113 do ADCT).

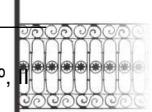
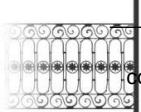
É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 13 de novembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

<sup>13</sup> 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 310032003600380033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em **13/11/2025 11:46**

Checksum: **074143BD9D0B796BD77A68F5C3FE3EF9EF1FFFB4DAA0248EAA1D3BD1A2833AB0**