



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 65/2025

Processo: 2020/2025 – PL 127/2025

Autoria: Laion Junio Campos Carlos, Ruan Carlos Souza Ribeiro, Anderson Maia dos Santos e Eric da Silva Porto

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERA LEI MUNICIPAL N.º 2.174/2018. CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 127/2025, que “*altera dispositivos da Lei Municipal n.º 2.174, de 22 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Esporte e Lazer do Município de Paraty e dá outras providências*”. O projeto foi protocolado no dia 13/11/2025, contendo o texto normativo e a respectiva justificativa. Consta nos autos que foi lido em Plenário durante a 32ª Sessão Ordinária; bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 20/11/2025. 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 432/2024¹ - 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

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



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 desenvolveu um sistema de repartição de competências, dividindo 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. O projeto versa sobre matéria de 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.

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 Orgânica⁴ 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

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. 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



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 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 em apreço tem como objetivo alterar dispositivos da Lei Municipal n.º 2.174/2018, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Esporte e Lazer. Conforme o art. 1º da referida lei, trata-se de “órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo, consultivo e orientador, vinculado à Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Paraty”.

Logo, trata-se de órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é exclusiva nos termos do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica:

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;

A propósito, esse é o entendimento jurisprudencial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 3.719, DE 14 DE OUTUBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE ALTERA O ART. 19 DA LEI MUNICIPAL N° 3.671, DE 15 DE MAIO DE 2020, QUE REGULAMENTA A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE MODIFICOU A COMPOSIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL INTEGRANTE DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL - INADMISSIBILIDADE - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE N° 878.911/RJ) - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual. Fere a iniciativa privativa do Prefeito ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre organização e estruturação de órgão administrativo vinculado ao Poder Executivo local (ADI n.º 2298278-23.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, TJ-SP, DJe 05.08.2021) (Grifei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 6.842/2022, DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO INSANÁVEL. I - Lei Municipal nº 6.842/2022, do Município de Bento Gonçalves, que altera dispositivos atinentes ao Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural. II - Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre atribuições do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, órgão consultivo, deliberativo, e de assessoramento, vinculado à Administração Municipal. A Câmara de Vereadores disciplinou a atuação de órgão de assessoramento e colaboração da Administração local, matéria cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao art. 60, II, d, da Constituição Estadual. III – Interferência em atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da Administração, a competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento, e a iniciativa legislativa reservada. Desrespeito às normas contida no art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. IV - A caracterização do víncio de iniciativa no processo legislativo também implica a violação do princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, com previsão no artigo 10 da Constituição Estadual. V – A sanção, tácita ou expressa, do Chefe do Poder Executivo, não possui o condão de convalidar o víncio de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (ADI n.º 70085635753, Rel. Des. Rui Portanova, Pleno, TJ-RS, DJe 29.11.22) (Grifei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. A Lei n. 3.269/2006, **ao disciplinar sobre a criação e implantação do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso**, assim como do Fundo Municipal do Idoso, acabou por violar o disposto nos artigos 60, II, d, e 82, II e VII, da CE, **porque de competência privativa do Executivo**. Víncio formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE (ADI n.º 70022189989, TJ-RS, Tribunal Pleno, Rel. Des. José Aquino Flores de Camargo, j. 28.07.2008) (Grifei).

Feitas essas considerações, entende-se que a criação de Conselho Municipal é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo local, de modo que qualquer alteração (gerenciamento) deve, de igual forma, advir de projeto de lei de iniciativa daquela autoridade, sob pena de constitucionalidade formal subjetiva, resguardada a prerrogativa de elaboração de emendas aos Vereadores.

Portanto, entende-se que a proposição é acometida de inconstitucionalidade formal, em razão do víncio de iniciativa. Oportuno registrar que este víncio não é passível de convalidação (insuperável), sujeitando o projeto à veto jurídico (controle prévio exercido pelo Prefeito) ou, após promulgado, controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário (a qualquer tempo).

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa



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 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, bem 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 95/98⁵, de modo que a cláusula de vigência imediata é reservada para as leis de pequena repercussão. O art. 2º determina que a lei entrará 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 administrativa do ente municipal.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty⁶, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito aos autores, opino pela constitucionalidade formal subjetiva do projeto de lei n.º 127/2025 (víncio de iniciativa), conforme explicado no item 2.2.2.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 26 de novembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

⁵ 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.

⁶ 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.