

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 10/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria referente ao Projeto de Lei nº 14/2025, de autoria do vereador Ruan Carlos Souza Ribeiro, que dispõe sobre sistema informativo QR Code sobre serviços de turismo, cultura e ambiental no Município de Paraty-RJ. É o relatório.

2. Fundamentação

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo (não vinculante), tendo a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação quanto ao seu mérito.

Assim, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que motivaram a propositura do Projeto de Lei nº 14/2025 ou da 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 para a análise da conveniência e oportunidade da norma.

A constitucionalidade e legalidade de uma proposição legislativa deve ser avaliada sob dois aspectos: formal (compatibilidade com as normas que regem o processo legislativo); e material (compatibilidade do conteúdo do projeto analisado com a legislação vigente).

2.1. Quanto à forma

2.1.1. Competência legislativa para dispor sobre a matéria

Considerando que a proposição envolve um sistema informativo relativo aos serviços de turismo, cultura e ambiental do Município de Paraty, verifica-se que envolve assunto de interesse predominantemente local, o que induz competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal; art. 358, inc. I, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; e art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

2.1.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

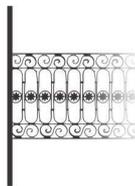
O Projeto de Lei observa o art. 41 da Lei Orgânica de Paraty e art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno desta Casa de Leis, podendo ser proposto, em regra, por qualquer dos legitimados (iniciativa geral ou concorrente).





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



Não se enquadra ao rol de matérias reservadas à iniciativa do Prefeito, descritas no art. 43 da Lei Orgânica de Paraty e art. 61, § 1º, "a", da Constituição Federal, vedada a interpretação ampliativa, conforme a jurisprudência do STF (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-4-2001).

A proposição não interfere na estrutura administrativa, de modo que não envolve servidores públicos, órgãos ou entidades da Administração Pública, bem como suas atribuições e funcionamento. Assim, não há intromissão na Reserva da Administração (STF, ADI-MC 2.364/AL).

O simples fato de criar despesa ao Poder Executivo não implica em usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral nº 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).

Na mesma linha de raciocínio, pertinente transcrever observação feita pelo Min. Roberto Barroso:

Invaldar leis de iniciativa parlamentar que gerem quaisquer custos ao Poder Público configura restrição excessiva ao exercício do poder normativo pelo Legislativo, caracterizando hipertrofia insustentável às hipóteses excepcionais de iniciativa reservada à chefia do Poder Executivo. Afinal, editar leis quase sempre significa, ao menos em alguma medida, impor custos financeiros e obrigações aos seus órgãos executores (STF, RE 1279225-MG, Rel. Min. Nunes Marques, Rel. p/ Ac. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 05.06.2023).

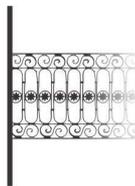
Ainda, transcreve-se trecho do acórdão da Reclamação n.º 67.710/SP, de Relatoria do Min. Cristiano Zanin:

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais (STF, Rlc. 67.710/SP, Rel. Min. Cristiano Zanin).

Firmou-se no STF, portanto, a orientação de que a simples criação de despesa para a Administração, mesmo em caráter permanente, não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo correspondente. A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual aumento de despesa, por si só não é capaz de inseri-la no rol de leis de iniciativa reservada.

Tratando-se de instituição de política pública, o Projeto de Lei deve se revestir de generalidade e abstração. Prevalece na doutrina e jurisprudência que atos de concreitude cabem ao Poder Executivo, assim entendido como atividades de





planejamento, organização e execução de políticas e de serviços públicos (atos típicos de gestão, sujeitos ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo).

A respeito da proposição em exame, entende-se que se limita a traçar diretrizes gerais para a instituição do sistema informativo QR Code (tais como locais aos quais é destinado, informações pertinentes, idiomas etc.), em caráter abstrato.

2.1.3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

Verifica-se que a redação do art. 2º prevê que "nos locais de interesse de informações dos munícipes e turistas, será afixado, em base com visibilidade e de fácil acesso, painel com QR Code, com as informações sobre aquele espaço ou local, contendo a sua história, peculiaridades e importância". Tal providência gerará custos à Administração.

No que se refere à ausência de prévia indicação de dotação orçamentária (especificação da fonte de custeio), o STF tem entendimento que essa circunstância não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI nº 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 14/09/2007; ADI nº 6102, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 10/02/2021). Entretanto, alerta-se que existe divergência jurisprudencial.

Por outro lado, nos termos do art. 113 do ADCT, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

É de rigor que a norma que crie despesa observe a exigência encartada no art. 113 do ADCT, vez que a norma empregou o verbo "deverá", deixando claro que o estudo de impacto orçamentário-financeiro constitui pressuposto inafastável da proposição normativa que acarrete despesas ao Executivo.

Segundo a jurisprudência do STF, a inobservância do art. 113 do ADCT conduz à inconstitucionalidade 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).

(...) 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





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Constituição da República (STF, ADI 7.374, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE 03.11.2023).

No caso em apreço, observa-se que a proposição veio desacompanhada da estimativa de impacto. Logo, 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 elaboração e juntada do estudo de impacto orçamentário e financeiro, antes que levado à deliberação do Plenário, possibilitando que se tenha regular tramitação.

2.1.4. Espécie normativa e técnica legislativa

A respeito da espécie normativa eleita, entende-se que é o instrumento normativo adequado para veicular o teor da proposição em tela, na forma do art. 214 do Regimento Interno.

No tocante à técnica legislativa, atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98, bem como requisitos dos arts. 192, §§ 1º e 2º, e 219 do Regimento Interno.

2.2. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste Projeto de Lei, considerando que não há, em tese, flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade.

O Projeto de Lei promove o acesso a informações sobre o patrimônio histórico, cultural e ambiental do Município, o que se alinha com princípios e garantias constitucionais.

A matéria relaciona-se com a cidadania, fundamento da República (art. 1º, inc. II, da CF), na medida em que propicia o conhecimento e participação do indivíduo na vida cultural, histórica e política da sociedade; bem como que a informação de fácil acesso atende os diferentes segmentos da população, inclusive as camadas mais vulneráveis.

Além disso, a promoção de informações relativas ao patrimônio histórico, cultural e ambiental está em conformidade com o princípio da publicidade (art. 37, caput, da CF) e direito à informação (art. 5º, inc. XXXIII, da CF), considerando que dizem respeito a informações de interesse público/geral.

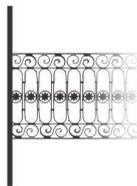
Por outro lado, a proposição promove visibilidade e valorização ao patrimônio cultural, composto por bens, materiais ou imateriais, de valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, etnográfico, turístico e científico.





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, opina-se pela **constitucionalidade e legalidade** do PL 14/2025, **desde que observada a recomendação** de elaboração e juntada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, possibilitando a regular tramitação da proposição legislativa em exame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 300022

