



PARECER JURÍDICO N.º 31/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de Lei n.º 69/2025, de autoria do vereador Ruan Carlos Mineiro Marcelino, com o objetivo de criar um pasto público para equinos. É o relatório.

2. Fundamentação

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, com 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 a respeito do mérito, na forma do art. 110 do Regimento Interno.

Destarte, 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 69/2025 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 legalidade de uma proposição legislativa deve ser avaliada sob dois aspectos: formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e material (compatibilidade do conteúdo com a legislação). Passa-se, assim, para os respectivos exames.

2.1. Quanto à forma

2.1.1. Competência legislativa

Esta análise decorre do sistema de repartição de competências previsto no texto constitucional (arts. 21 a 24 e 30 da CF).

O projeto versa sobre matéria de interesse local para os fins do exercício da competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da CF, do art. 358, inc. I, da CERJ, e do art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.





Dessa forma, há competência legislativa municipal.

2.1.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Trata-se de proposição de iniciativa parlamentar.

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

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.

Artigo 214. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita a sanção do Prefeito.

§ 1º. A iniciativa dos projetos de lei cabe:

[...]

III. Ao Vereador;

Contudo, existem exceções, nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade ou órgão (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada), o que decorre do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

O Consultor Legislativo do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho¹, ensina que:

Procura-se, com isso, conferir a cada Poder [...] a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho²:

O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.

Conforme entendimento consolidado no âmbito do STF, 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

¹ CAVALVANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009.



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

No caso em apreço, a proposição tem como objetivo a criação de um pasto público que tem como finalidade controlar a população de equinos do Município, prevenir a proliferação de doenças, reabilitar animais abandonados, atropelados ou em sofrimento para posterior adoção, além de abrigar, por tempo determinado ou indeterminado, animais que já possuem tutores, mas não dispõem de local adequado para sua criação.

O PL propõe a criação de um "Pasto Público - Abrigo para Equinos" e detalha suas atividades, estrutura e equipe multidisciplinar. Tais disposições, ao criar uma nova estrutura administrativa e prever a contratação de profissionais (Veterinários, Auxiliar Veterinário, Administrativo, Treinador Comportamental), implicam diretamente na organização e funcionamento da administração municipal

Embora se reconheça que o STF pacificou o entendimento de que *não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição* (STF, ADI: 4723 AP, Relator.: EDSON FACHIN), no caso em tela, como exposto, a norma influencia diretamente o funcionamento do executivo, impondo obrigação e regramento procedimental específico. Cumpre transcrever o entendimento da jurisprudência:

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.385/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSERIU O INCISO XII NO ART. 19 DA LEI 4.528/2005, PARA GARANTIR A RESERVA DE VAGAS EM ESCOLA PARA IRMÃOS QUE FREQUENTEM A MESMA ETAPA OU CICLO ESCOLAR. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º; 61, § 1º, II, E; E 84, VI, A, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA . AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - O Plenário do Supremo Tribunal Federal já deliberou que “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”, assim como “não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição”. (ADI 4.723/AP, Rel . Min. Edson Fachin) II - Ao garantir a reserva de vaga para irmãos, **sem influenciar no funcionamento de órgãos, alterar o regime jurídico de servidores, estabelecer regramento procedimental sobre matrículas** ou proibir o gestor de implementar estratégias por ele idealizadas, a norma editada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro não subtraiu do Chefe do*





Poder Executivo a iniciativa que lhe é reservada pelos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, ambos do Texto Constitucional, de observância obrigatória pelos Estados-membros. III - A norma impugnada não representa inovação legislativa, já que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/1990), marco legal dos direitos das crianças e dos adolescentes, já contempla, em seu artigo 53, V, dispositivo com conteúdo semelhante. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 7149 RJ, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 04-10-2022 PUBLIC 05-10-2022)

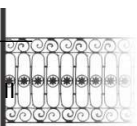
Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal. Bolsa estágio. Vício de iniciativa. Iniciativa parlamentar. Competência do chefe do Poder Executivo. Obrigação imposta a órgão da Administração. 1 – Conquanto o programa de estágio garanta a inserção do jovem no mercado de trabalho, a lei de iniciativa parlamentar que afeta a organização e funcionamento da Administração Pública, impondo deveres concretos ao Executivo, constitui usurpação de competência e lastreia o reconhecimento de vício formal de inconstitucionalidade, e, por consequência, vulnera a separação dos poderes. 2 - A inconstitucionalidade se configura pela iniciativa parlamentar que dispõe sobre obrigações e atribuições a órgãos públicos, os quais são de competência do Chefe do Poder Executivo. 3 - Declarada a inconstitucionalidade do ato normativo. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0804817-22.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 27/07/2023. (TJ-RO - ADI: 08048172220228220000, Relator.: Des. Daniel Ribeiro Lagos, Data de Julgamento: 27/07/2023)

As regras que disciplinam a iniciativa legislativa visam assegurar o princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes e devem ser observadas mesmo nos casos envolvendo proposição de caráter autorizativo, conforme jurisprudência dos Tribunais.

Portanto, entende-se que a proposição é acometida de **inconstitucionalidade formal, em razão do vício de iniciativa**. Oportuno registrar que se trata de vício insanável, de modo que eventual sanção do Prefeito não seria capaz de convalidá-la.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela **inconstitucionalidade** do projeto de Lei n.º 69/2025.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 16 de setembro de 2025

Erick Bridi Andrade

Procurador Geral da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 596

