



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 45/2025

Processo: 1425/2025 – PL 85/2025

Autoria: Lucas Cordeiro

Solicitante: Secretaria Legislativa

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 85/2025, de autoria do Vereador Lucas Cordeiro, que dispõe sobre “a obrigatoriedade de capacitação em abordagem humanizada para os integrantes do departamento de Posturas e Guarda Municipal de Paraty e dá outras providências”.

A proposição foi protocolada no dia 03/09/2025 e lida em Plenário na 22ª Sessão Ordinária (realizada no dia 09/09/2025).

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, 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 da Câmara Municipal de Paraty – Resolução n.º 432/2024.

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 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.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



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 Federal¹. 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.

Verifica-se que a matéria analisada diz respeito a interesse local, circunstância que induz a competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da Constituição Federal²; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Ademais, cabe ao Município organizar o regime jurídico de seus servidores, nos termos do art. 7º, inc. XI, da Lei Orgânica³.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o 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 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:

¹ 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.

² Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

³ 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;

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**



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).

O desrespeito à hipótese de iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No tocante ao Município de Paraty, as exceções são previstas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente).

No caso em apreço, tendo em vista que o Projeto de Lei visa acrescentar capacitação específica e obrigatória, verifica-se que diz respeito ao regime jurídico de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal, matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, conforme o art. 43, inc. II, da Lei Orgânica⁵ (assim como art. 61, §1º, inc. II, "c", da Constituição Federal, por simetria).

Anote-se que 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. Tratando-se da Guarda Municipal, esse conceito abrange a estrutura, organização, uso de armas, formação e capacitação dos agentes.

Verifica-se que em casos semelhantes o Poder Judiciário tem declarado a inconstitucionalidade da norma. Pertinente a reprodução do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N° 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, "c"). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. [...] 5. Recurso extraordinário provido (STF, RE n.º 1.445.377/RJ, Min. Rel. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 14.10.2024, p. 21.10.2024).

⁵ 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;



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Raciocínio idêntico é aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.302/2019, QUE ACRESCE O ART. 78-A À LEI MUNICIPAL Nº 1.822/2013. ESCALA DA GUARDA MUNICIPAL DE RIO BONITO. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. APLICAÇÃO DO TEMA 817 DO STF DO REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 213, § 1º, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS EX TUNC. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Direta de Inconstitucionalidade, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.302, de 14 de junho de 2019, do Município de Rio Bonito, que introduziu o art. 78-A à Lei nº 1.822 de 10 de janeiro de 2013, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração direta, autárquica e fundacional do Município de Rio Bonito, criando regulamentações sobre as escalas da Guarda Municipal de Rio Bonito. 2. Hipótese em exame que se insere na ressalva contida na parte final da tese fixada pelo STF, ao julgar o Tema 917 sob o regime de repercussão geral, por versar sobre regime jurídico de servidores públicos. 3. Os artigos 112 § 1º, II, "b" e 145, III, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelecem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo no que se refere à disciplina dos temas ali elencados, sendo de observância obrigatória por parte dos municípios, em razão do princípio da simetria, à luz do art. 345, da referida Constituição Estadual. 4. Ao dispor sobre a regulamentação de escalas de serviço de guardas civis municipais a referida lei abordou matéria relativa ao regime jurídico de servidores, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, incorrendo em vício formal de inconstitucionalidade, posto que emanada a lei de proposição de origem parlamentar, violando igualmente o princípio da separação dos poderes inserto no art. 7º da Constituição Estadual. 5. Precedentes do STF e deste Tribunal. [...] 6. Procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei nº 2.302/2019, com efeitos ex tunc, confirmando-se a medida cautelar deferida (TJ-RJ, ADI nº 0062283-59.2020.8.19.0000, Des. Rel. Elton Martinez Carvalho Leme, Órgão Especial, j. 14.03.2022, p. 16.03.2022).

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE TENDO POR OBJETO A LEI MUNICIPAL Nº 3.880, DE 23 DE AGOSTO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRÁI. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA QUE REGE O REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. INSTITUIÇÃO DE MANDATO PARA OS CARGOS DE COMANDANTE E SUBCOMANDANTE DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CONFIGURADA. PROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame: Representação por Inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei Municipal nº 3.880/2024, do Município de Barra do Piraí, que "Institui Tempo de Mandato para os Cargos de Comandante da Guarda Civil Municipal". A controvérsia gira em torno da competência legislativa e da alegada violação aos princípios constitucionais. II. Questão em Discussão: A análise centra-se na possível existência de vício de iniciativa, uma vez que a norma impugnada trata do regime jurídico de servidores públicos, matéria que, nos termos da constituição estadual, é de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. discute-se, ainda, a ofensa ao princípio



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



da separação harmônica dos poderes. III. Razões de Decidir: A norma impugnada aparenta violar o princípio da separação de poderes, na medida em que o poder legislativo municipal legislou sobre matéria reservada ao chefe do executivo. Conforme os artigos 7º e 112, §1º, II, “a” e “b” da Constituição Estadual, a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico de servidores públicos compete exclusivamente ao chefe do poder executivo. IV. Dispositivo: Procedência da Representação. Reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 3.880/2024. (TJ-RJ, ADI n.º 0093143-04.2024.8.19.0000, Des. Rel. Cesar Felipe Cury, Órgão Especial, j. 23.06.2025, p. 26/06/2025).

Logo, pacífico na jurisprudência a orientação de que normas que disciplinam o regime jurídico de servidor público são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, entende-se que há vício de iniciativa. Sendo essa a conclusão, recomenda-se que a matéria seja veiculada ao Poder Executivo por meio de indicação, na forma do art. 199 do Regimento Interno⁶.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

Nos termos do art. 7º, § 2º⁷ e 91, § 1º⁸, da Lei Orgânica, a organização da Guarda Municipal deve ser disciplinada por lei complementar. Com isso, ainda que não houvesse vício de iniciativa, a espécie normativa eleita não é o instrumento adequado. Alerta-se que, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF n.º 1.092/SE), possível modificar a natureza de projeto de lei ordinária para complementar por meio de emenda parlamentar.

Por outro lado, no que diz respeito à técnica legislativa, observa-se que a organização dos servidores públicos do quadro de pessoal da Guarda Municipal é regida pela Lei Complementar Municipal n.º 40/2017. Com isso, vale mencionar que, nos termos do art. 7º, inc. IV, da Lei Complementar n.º 95/98⁹, o mesmo assunto (nesse caso, a organização e o regime jurídico da Guarda Municipal) não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.

⁶ 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.

⁷ Art. 7º [...] §2º - A Lei Complementar de criação da guarda municipal estabelecerá a organização e competência dessa forma auxiliar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

⁸ Art. 91 - O Município poderá constituir guarda municipal, força auxiliar destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos de lei complementar. § 1º - A lei complementar de criação da guarda municipal disporá sobre acesso, direitos, deveres, vantagens e regime de trabalho, com base na hierarquia e disciplina.

⁹ Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...] IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



No mais, a redação apresenta razoável clareza e 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 95/98¹⁰, de modo que a cláusula que determina que a vigência será na data da publicação é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, 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, bem como os princípios da dignidade da pessoa humana e da moralidade administrativa.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹¹, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito ao autor, opino pela inconstitucionalidade formal (víncio de iniciativa) do Projeto de Lei n.º 85/2025, bem como pela inadequação do instrumento normativo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 22 de setembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹⁰ 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.

¹¹ 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 310031003400320031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em **22/09/2025 22:18**

Checksum: **286E71C04A72FFA89DF1C529572A70C5E66C33AF57AE5590EE0CA86B5C8EF01E**