



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 47/2025

Processo: 1492/2025 – PL 88/2025

Autoria: Laion Junio Campos Carlos

Solicitante: Secretaria Legislativa

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 88/2025, de autoria do Vereador Laion Campos, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de supermercados, hipermercados e estabelecimentos congêneres do Município de Paraty disponibilizarem carrinhos de compras adaptados às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências”.

A proposição foi protocolada no dia 11/09/2025, contendo o Projeto de Lei e respectiva justificativa. No dia 15/09/2025 foi lida em Plenário, durante a 23ª Sessão Ordinária.

É o relatório.

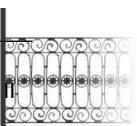
2. Fundamentação

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.

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.

Nesse contexto, necessário examinar se o ente municipal está autorizado a legislar em matéria tratada no Projeto de Lei em apreço.

Primeiramente, verifica-se que a matéria analisada diz respeito a interesse preponderantemente 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, a Constituição Federal atribui a todos os entes federados a competência comum a proteção e garantia das pessoas com deficiência (art. 23, inc. II³), o que é reproduzido no art. 8º, inc. II, da Lei Orgânica.

A proteção e integração social das pessoas com deficiência está inserida no art. 24 da Constituição Federal⁴, que trata das competências legislativas concorrentes. Neste ponto, o Município detém competência suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal⁵ e art. 7º, inc. II, da Lei Orgânica.

Dessa forma, entende-se que há competência legislativa municipal para editar normas e desenvolver políticas públicas referentes às ações de saúde voltadas para a população em geral ou para alguns de seus segmentos em especial, desde que nos limites do interesse local e em harmonia com a legislação federal e estadual.

Portanto, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

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. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar a iniciativa, isto é, 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 Orgânica⁶ 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). O desrespeito à hipótese de iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

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

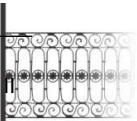
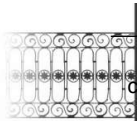
No tocante ao Município de Paraty, as exceções são estabelecidas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente). No caso em apreço, não estamos diante de nenhuma das situações previstas nos referidos dispositivos.

A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendimento no sentido de não há vício de iniciativa:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Lei estadual. **Obrigatoriedade de adaptação de carrinhos de compras. Transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. Constitucionalidade. Competência legislativa concorrente. Proteção à pessoa com deficiência.** Ausência de violação aos princípios da livre-iniciativa, isonomia e proporcionalidade. Repercussão geral (tema 1.286). Recurso desprovido (RE n.º 1.198.269/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10.06.2025, p. 23.06.2025).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.760/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – RJ. ACESSIBILIDADE A LOCAIS DE USO COLETIVO PARA PESSOAS OSTOMIZADAS. **PROTEÇÃO E GARANTIA DAS PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS.**

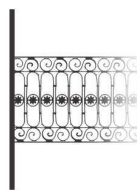
⁶ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS. ARTIGO 23, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO.** ARE 878.911. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO (RE 1227510 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, STF, DJe 13.02.2020).

Além disso, a Corte Suprema tem entendido que não ofende a separação dos poderes norma que visa concretizar direitos constitucionais:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. 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. Precedentes. 2. **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.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (RE 1.282.228 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 2ª Turma, STF, DJe 18.12.2020).

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** (Rlc 67.710/SP, Rel. Min. Cristiano Zanin, STF).

Vale ressaltar que, a princípio, a Lei não gerará nenhuma despesa ao Poder Executivo. Mas, ainda que assim não fosse, tal circunstância por si só não implica usurpação de competência, conforme consta no Tema de Repercussão Geral n.º 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).

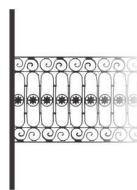
Com isso, no que diz respeito à legitimidade parlamentar para deflagrar o processo legislativo, não se verifica vício de iniciativa.

Porém, necessário chamar atenção ao art. 5º: “*O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias*”. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 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 para prática de tais atos configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo:



Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. **Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis** (CE paulista, art. 47, III). **Violação do princípio da separação dos poderes.** [...] 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da **incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais.** Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. [...] 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente (ADI n.º 4.052/SP, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 04.07.2022, p. 12.07.2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.** [...] 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, **a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.** 4. **Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”,** contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá (ADI n.º 4.727/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 23.02.2023, p. 28.04.2023).

Entende-se que o dispositivo viola o art. 2º da Constituição Federal⁷ (princípio da separação dos poderes) e art. 63, inc. II, da Lei Orgânica⁸. Recomenda-se a elaboração de emenda supressiva ou modificativa (limitando-se ao texto genérico de que compete ao Poder Executivo regulamentar a norma, sem delimitar prazo).

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada (proteção e inclusão de pessoa com deficiência) não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, a redação do projeto 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.

2.3. Quanto ao conteúdo

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

⁸ 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;



A República Federativa do Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da Constituição Federal⁹; princípio matriz da ordem constitucional) e como objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária; e promover o bem de todos (art. 3º, incs. I, III e IV, da Constituição Federal¹⁰). Verifica-se que a proposição está alinhada com o que determina a Constituição Federal, especialmente nos arts. 227, § 1º, inc. II¹¹; e art. 244¹², que dizem respeito a proteção e acessibilidade da pessoa com deficiência.

Também em sintonia com a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Legislativo n.º 186/2008, com status de emenda constitucional.

Ademais, o Projeto de Lei está em consonância com a Lei Federal n.º 13.146/2015 (estatuto da pessoa com deficiência), que estabelece o dever estatal de assegurar à pessoa com deficiência o direito à alimentação, acessibilidade, dignidade e respeito, garantindo-lhe o bem-estar:

Art. 8º. É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Por fim, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, quando apreciou norma semelhante, decidiu pela constitucionalidade, inexistindo violação à isonomia, à livre iniciativa, nem mesmo à proporcionalidade e razoabilidade:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário. Lei estadual. **Obrigatoriedade de adaptação de carrinhos de compras. Transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. Constitucionalidade. Competência legislativa concorrente. Proteção à pessoa com deficiência. Ausência de violação aos princípios da livre-iniciativa, isonomia e proporcionalidade.** Repercussão geral (tema 1.286). Recurso desprovido. [...] II. Questão em discussão 3. O caso discute a constitucionalidade de lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação

⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana;

¹⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

¹¹ Art. 227 [...] § 1º [...] II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

¹² Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.



de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida. III. Razões de decidir [...] 6. A norma estadual **não viola o princípio da isonomia ao direcionar a obrigação a hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres, pois tal distinção baseia-se em discrimen razoável**. 7. A imposição de adaptação de 5% dos carrinhos de compras para o transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida **não ofende os princípios da livre-iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade**. A medida é adequada para facilitar a locomoção, necessária por complementar o arcabouço normativo de proteção à pessoa com deficiência, e proporcional em sentido estrito, visto que o ônus imposto é moderado diante do direito fundamental à inclusão e à dignidade da pessoa com deficiência, em consonância com os arts. 1º, III; 3º, IV; 23, II; 24, V e XIV; 227, § 2º; e 244 da Constituição Federal e as previsões da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. IV. Dispositivo e tese 8. Recurso desprovido. Tese de julgamento: É constitucional lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida (RE n.º 1.198.269/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 10.06.2025, p. 23.06.2025).

Portanto, no que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de Lei, uma vez que não viola norma constitucional ou legal.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹³, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, **opino pela constitucionalidade e legalidade** do Projeto de Lei n.º 88/2025, **desde que observada a recomendação** de elaboração de emenda supressiva ou modificativa em relação ao art. 5º, pois identificada violação ao art. 2º da Constituição Federal e art. 63, inc. II, da Lei Orgânica,

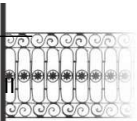
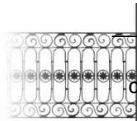
É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 29 de setembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹³ 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 dispora 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 310031003500310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 29/09/2025 18:05

Checksum: **C470A392746129E138EA7700E442C328737A24726CB77BE5E837882BE78EA9EE**