



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 08/2026

Processo: 90/2026 – PL 09/2026

Autoria: Laion Junio Campos Carlos

Ementa: “Institui o Programa Caixa D’água Social, que prevê a aquisição, doação e instalação de reservatórios de água individuais para famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social em Paraty”

Solicitante: Secretaria Legislativa

PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAIXA D’ÁGUA SOCIAL. POLÍTICA PÚBLICA. EXAME JURÍDICO. CONSTITUCIONALIDADE CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DAS RECOMENDAÇÕES.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 09/2026. A proposição foi apresentada acompanhada de justificativa. Consta nos autos que foi protocolado no dia 19/02/2026; lido em Plenário na 1ª Sessão Ordinária (23/02/2026); bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 01/03/2026. 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.

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.





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 devem ser avaliadas sob dois aspectos: o formal (compatibilidade procedimental, em atenção às normas que regem o processo legislativo); e o material (compatibilidade do conteúdo com a legislação vigente). Passa-se aos respectivos exames.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

O modelo federativo tem como característica a descentralização política e a autonomia dos entes federados, o que é positivado no art. 18 da Constituição Federal². Por conseguinte, o Constituinte estabeleceu um sistema de repartição de competências, dividindo-as entre os entes que compõe a República, para que cada um atue nos limites pré-desenhados pelo texto constitucional. O desrespeito dessas normas gera inconstitucionalidade formal orgânica.

A matéria disciplinada pela proposição em apreço diz respeito à interesse preponderantemente 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.

Além disso, é competência comum a todos os entes promover melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do art. 23, inc. IX, da Constituição Federal⁴.

A política pública proposta – consistente no fornecimento de reservatórios domésticos para armazenamento de água – guarda relação direta com a promoção da saúde pública, do saneamento básico, da assistência social e da qualidade das condições de moradia, temas tradicionalmente executados pelos Municípios.

No campo do saneamento básico, a União promulgou a Lei n.º 11.445/2007 (estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico). A proposição em

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. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;





análise mantém harmonia com a disciplina federal, atuando o Município na normatização suplementar, nos termos do art. 30, inc. II, da Constituição da República⁵.

Vale registrar o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da RE n.º 194.704/MG, a respeito da competência legislativa dos Municípios, no sentido que *“deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria”*, em razão da *“presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia”*.

Dessa forma, entende-se que há competência legislativa municipal.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar 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, 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 à determinada autoridade. O desrespeito à iniciativa reservada implica em inconstitucionalidade formal subjetiva.

A respeito das hipóteses de iniciativa reservada, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI-MC n.º 724, consolidou entendimento no sentido que *“não se presume e nem comporta interpretação ampliativa”* e que *“deve necessariamente derivar de normal constitucional explícita e inequívoca”*, sob pena de esvaziamento da atividade parlamentar.

No Tema de Repercussão Geral n.º 917, a Corte Suprema firmou o entendimento de que *“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”*. Com isso, demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual geração de despesa, não é capaz de sujeitar a proposição à iniciativa reservada.

A matéria disciplinada pela proposição não atrai a iniciativa reservada do Prefeito Municipal, uma vez que: i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou

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

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.





empregos públicos; ii) não dispõe acerca de servidores públicos, nem de seu regime jurídico; iii) não cria ou modifica órgão ou entidade pública, nem lhes confere novas atribuições; e iv) não envolve matéria orçamentária.

Assim, não há violação ao art. 43 da Lei Orgânica⁷. Ademais, a jurisprudência é pacífica quanto a possibilidade de elaboração de políticas públicas por meio de lei de origem parlamentar:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A ACESSIBILIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA À BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS URBANOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA OU DE VÍCIO MATERIAL. 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. 2. **Não ofende a separação de poderes a elaboração de política pública por lei de iniciativa parlamentar.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, Ag. Reg. no RE 1.482.513/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 06.02.2025) (*Grifos nossos*).

Representação de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 5.130/2009 que “Cria o certificado de captação para repasse de recursos financeiros ao Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiado com doações financeiras feitas por pessoas físicas e jurídicas dedutíveis no Imposto de Renda”. Alega-se na petição inicial a ocorrência de vício de iniciativa, a invasão de competência legislativa e a violação aos princípios da licitação e da razoabilidade. Matéria que não está inserida no rol de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Lei que não cria órgãos, cargos ou novas atribuições para o Poder Executivo. **Possibilidade de deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar. Lei que trata da implementação de políticas públicas de competência municipal.** Ausência de invasão, pelo município, de competência legislativa federal. Violação aos princípios da licitação e da razoabilidade que não restou caracterizada. Presunção de constitucionalidade das leis que não foi afastada. Desprovimento da representação (TJ-RJ, 0027511-75.2017.8.19.0000, Rel. Des. Claudio Brandão de Oliveira, Órgão Especial, DJe 03.09.2018) (*Grifos nossos*).

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.350, DE 4 DE MAIO DE 2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR. [...] 4) Não incidência, ao caso concreto, dos arts. 112, § 1º, II, “d” (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto o artigo 145, caput, VI, da mesma Carta), e 145, caput, VI (que estabelece, em sua alínea “a”, que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de

⁷ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre: I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública; IV – matéria orçamentária e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos), ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. [...] 6) **Legislação em berlinda que em nada interfere na estrutura ou na atribuição dos órgãos da Administração Pública**, eis que, além de não gerar despesa para o Executivo, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. 6.1) Ademais disso, **a legislação sub censura não possui eficácia concreta, limitando-se a traçar diretrizes gerais e abstratas sobre a política por ela instituída, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo.** 7) Incidência do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu Tema 917. Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado vício de iniciativa. Precedentes do e. Supremo Tribunal Federal e deste c. Órgão Especial. 8) Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual. Precedente do e. Supremo Tribunal Federal. 9) A análise do texto normativo combatido demonstra que a Câmara Municipal se limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República, não se tratando, pois, de criação de direitos, na medida em que estes emanam da própria Constituição, mas, sim, de lhes dar concretude. 9.1) Conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Precedente. 10) Improcedência da presente Representação (TJ-RJ, 0090342-57.2020.8.19.0000, Rel. Des. Werson Rêgo, Órgão Especial, j. 30.05.2022) (*Grifos nossos*).

Nesse aspecto, vale a distinção entre: i) criação de programa ou política pública em nível normativo, que pode ser objeto de iniciativa parlamentar; e ii) estrutura administrativa ou gestão concreta do programa, hipótese reservada ao Executivo.

Tratando-se de política pública, deve-se ter como plano de fundo a definição de diretrizes, parâmetros, princípios e objetivos, em caráter abstrato, conferindo margem para que o Poder Executivo a implemente/concretize. Esse entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal:

Não entendo, assim, que a instituição do referido programa municipal de conscientização no trânsito, **em termos gerais e abstratos**, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Embora a referida lei adote a nomenclatura de programa, o que faz, em realidade, **é dispor em termos gerais, criando apenas objetivos, diretrizes e parâmetros para a delineação de uma política pública** permanente sobre a instituição de campanha de conscientização no trânsito, atendendo, ademais, à peculiaridade local do município, que enfrenta altos índices de acidentes envolvendo transeuntes, conforme é possível aduzir da mencionada exposição de motivos. A norma atacada **não criou cronogramas rígidos para a implementação do referido programa, nem versou sobre o modo como eles deveriam ser concretizados, reservando ao Poder Executivo a prerrogativa de levar a efeito o cumprimento da norma editada**, de acordo com suas capacidades orçamentárias, de pessoal e de execução podendo





ainda regulá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar. Limitou-se o texto impugnado, portanto, a **estabelecer diretrizes e objetivos** no tocante à instituição do referido programa educativo. Não se verifica, dessa forma, caráter de ato de gestão, ou a necessária concretude no ato normativo impugnado, **elementos que seriam idôneos a justificar a declaração de inconstitucionalidade**, por ofensa à regra da separação dos poderes. Assim, nada mais fez a Câmara Municipal de Sorocaba do que exercer sua regular competência legislativa para tratar, de forma abstrata e geral, de assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (RE 835.101/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 21.08.2018) (*Grifos nossos*).

Em atenção à proposição, entende-se que possui esse viés norteador, limitando-se a traçar diretrizes gerais, assegurando espaço para a discricionariedade administrativa. Em relação à política pública em si, não se verifica vício de iniciativa.

Porém, necessário chamar atenção à redação do art. 3º:

Art. 3º. A execução desta Lei poderá se dar por meio de parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos o e Departamento de Água e Esgoto – DAE.

O dispositivo dispõe sobre atribuições de Secretaria Municipal, matéria reservada ao Prefeito, por força do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁸, configurando indevida intromissão na organização administrativa. **Recomenda-se** a elaboração de emenda supressiva (retirada do texto) ou modificativa (mudança do texto, de modo que não mencione atribuição de órgão vinculado a estrutura do Poder Executivo).

Vale lembrar que, nos termos do parágrafo único do art. 261 do Regimento Interno⁹, a emenda deve constar em parecer de Comissão Permanente ou ser subscrita por 1/3 dos membros da Edilidade.

Alerta-se, desde já, que a manutenção daquela redação pode sujeitar o projeto à veto jurídico ou, após promulgado, ao controle de constitucionalidade repressivo (exercido pelo Poder Judiciário, a qualquer tempo).

2.2.3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro

⁸ 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;

⁹ Artigo 261. Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere. Parágrafo único. As emendas só serão admitidas quando constantes do corpo do parecer de Comissão Permanente ou, em Plenário, durante a discussão da matéria, desde que subscritas por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara ou, em projetos de autoria da Mesa, pela maioria de seus membros.





Nos termos do art. 113 do ADCT¹⁰, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A estimativa de impacto constitui requisito do processo legislativo, de modo que sua inobservância conduza à inconstitucionalidade formal, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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

Observa-se que a proposição não foi instruída com estimativa de impacto. O vício é até então sanável, bastando que seja apresentado com o referido documento.

Desse modo, **recomenda-se** a devolução dos autos ao autor, possibilitando a instrução com a estimativa de impacto orçamentário e financeiro antes que levado à deliberação do Plenário, assegurando regular tramitação, sob pena de inconstitucionalidade formal.

2.2.4. Espécie normativa e técnica legislativa

A espécie normativa eleita é o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria veiculada não exige lei complementar ou outro instrumento normativo específico.

No tocante à técnica legislativa, 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 95/98¹¹, de modo que a cláusula de vigência imediata (data da

¹⁰ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

¹¹ 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.





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.

2.2.5. Processo legislativo

A princípio, o processo seguirá o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno¹²; podendo ser solicitado o regime de urgência ou preferência, desde que cumpridos os requisitos previstos no art. 233 do Regimento Interno.

Tratando-se de lei ordinária, a aprovação exige votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples).

Conforme a inteligência do art. 113 do Regimento Interno¹³, a deliberação se dará mediante voto aberto.

2.3. Quanto ao conteúdo

A política pública é direcionada a pessoas em situação de vulnerabilidade social/econômica. Com isso, dialoga diretamente com fundamentos constitucionais, em especial a dignidade da pessoa humana, esculpida no art. 1º, inc. III, do texto constitucional¹⁴.

Também está alinhada com objetivos da República (art. 3º da Constituição Federal), tais como: construir uma sociedade livre, justa e solidária (inc. I); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inc. III); e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inc. IV).

O objetivo de garantir acesso à água potável e condições sanitárias adequadas nas residências relaciona-se diretamente com tais objetivos constitucionais, pois impacta na saúde pública; na qualidade de vida; assim como na proteção da população vulnerável.

Ademais, o acesso à água e às condições sanitárias adequadas é elemento estrutural do direito à saúde e à moradia digna, direitos fundamentais de natureza social.

No plano doutrinário, reconhece-se que as políticas públicas voltadas à prestação de serviços essenciais e à promoção do bem-estar coletivo integram a

¹² Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

¹³ Artigo 113. As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto, salvo nas seguintes hipóteses: [...].

¹⁴ 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;





atuação administrativa do Estado, no âmbito de suas funções de atendimento ao interesse público.

Desta forma, no que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico para a tramitação deste projeto de lei, tendo em vista que está em harmonia com os princípios e normas constitucionais.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁵, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 09/2026, o que é condicionado à observância das recomendações (modificação/supressão do art. 3º; bem como apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 13 de março de 2026.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira
Procurador Jurídico

¹⁵ 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 disporá de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

