



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 49/2025

Processo: 1576/2025 – PL 94/2025

Autoria: Eric da Silva Porto

Solicitante: Secretaria Legislativa

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 94/2025, de autoria do Vereador Eric Porto, que “institui a política municipal de incentivo, ordenamento e regulamentação da prática de esportes náuticos no Município de Paraty e dá outras providências”.

A proposição foi protocolada no dia 18/09/2025 (protocolo n.º 1587/2025), contendo o Projeto de Lei e respectiva justificativa. No dia 29/09/2025 foi lida em Plenário, durante a 25ª Sessão Ordinária. Foi encaminhada ao Departamento Jurídico no dia 30/09/2025.

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 432/2024¹.

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.

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.



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 Federal². Por conseguinte, o Constituinte estabeleceu um sistema de repartição de competências, por meio do qual as divide 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.

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

Inicialmente, 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 Federal³; norma reproduzida no art. 358, inc. I, da Constituição Estadual e no art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica de Paraty.

Ademais, a competência para legislar sobre desporto, bem como conservação da natureza e proteção ao meio ambiente, é de natureza concorrente, nos termos do art. 24, incs. VI e IX, da Constituição Federal⁴. Nesse aspecto, o Município atua no plano da normatização suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal e art. 7º, inc. II, da Lei Orgânica.

Vale ressaltar que Hely Lopes Meirelles⁵ ensina que “os demais divertimentos públicos realizados no território do Município – tais como jogos lícitos, competições esportivas, sessões artísticas etc. – ficam sempre sujeitos a regulamentação e alvará municipal”.

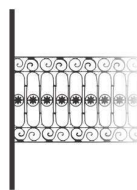
Assim, desde que exercida nos limites do interesse local e em harmonia com a legislação federal e estadual, possível a edição da norma pelo Município; considerando ainda que se limita a traçar posturas municipais e medidas do poder de polícia

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. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. pg. 434.



administrativa no âmbito do desporto, com a finalidade de assegurar “segurança, sustentabilidade ambiental e organização das atividades náuticas esportivas e recreativas” (conforme consta no art. 1º).

Destaca-se que a norma não invade a competência da União para legislar sobre direito marítimo, por ser específica ao esporte náutico local. Além disso, também apresenta viés ambiental (arts. 7º e 8º). O Supremo Tribunal Federal tem diferenciado essas classificações:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente (ADI n.º 2.030, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 09.08.2017, p. 17.10.2018).

Contudo, o art. 4º, que trata dos requisitos para exercício da função de instrutores, guias, monitores ou profissionais responsáveis pela condução de atividades náuticas coletivas, invade competência da União para legislar sobre condições para o exercício de profissão, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – COMPETE À UNIÃO, PRIVATIVAMENTE, LEGISLAR SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. PRECEDENTES. II – AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (STF, ARE n.º 970.577 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06.05.2019, p. 13.05.2019).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.107, de 27 de outubro de 1992, e Decretos nº 37.420 e nº 37.421, todos do Estado de São Paulo. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Competência legislativa privativa da União (art. 22, I e XVI, da CF/88). Ratificação da cautelar. Ação julgada procedente. 1. A Lei estadual nº 8.107/92, a pretexto de prescrever regras de caráter administrativo acerca da atuação dos despachantes junto aos órgãos públicos estaduais, acabou por regulamentar essa atividade, uma vez que estabeleceu os próprios requisitos para seu exercício. Violação da competência legislativa da União, a quem compete privativamente editar leis sobre direito do trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. Precedentes. A norma de que trata o art. 5º, XIII, da Carta Magna, que assegura ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”, deve ter caráter nacional, não se admitindo que haja diferenças entre os entes federados quanto aos requisitos ou condições para o exercício de atividade profissional (STF, ADI n.º 4.387, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 04.09.2014, p. 10.10.2014).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.475/2014, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE REGULA A ATIVIDADE DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA DE TRÂNSITO NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Lei gaúcha nº 14.475/2014 disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo condições, impondo requisitos, fixando impedimentos, delimitando atribuições e cominando penalidades aos integrantes dessa categoria profissional. 2. Compete à União Federal legislar, privativamente, sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI), ainda que a atividade envolva a prestação eventual de serviços perante órgãos da administração pública local. 3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF, ADI n.º 5.412, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 17.05.2021, p. 27.05.2021).

Dessa forma, com exceção ao art. 4º (ao qual recomenda-se a elaboração de emenda supressiva), entende-se que não há inconstitucionalidade formal orgânica.

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.

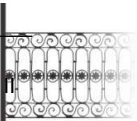
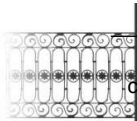
Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica⁶ e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a determinada autoridade (iniciativa privativa, exclusiva ou reservada). 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).

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

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.





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). Especialmente quanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a proposição em si não se amolda a nenhuma das hipóteses, uma vez que: i) não cria, transforma ou extingue cargos, funções ou 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.

Contudo, necessário chamar atenção aos arts. 9º e 11.

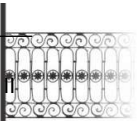
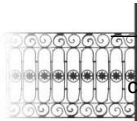
O art. 9º atribui a fiscalização à órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, o legislador ingressa em matéria reservada ao Prefeito, qual seja, a atribuição de secretarias subordinadas ao Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁷. Recomenda-se a elaboração de emenda supressiva.

Por outro lado, o art. 11 estabelece prazo para que o Poder Executivo regulamente a matéria. 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 configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo:

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**

⁷ 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;





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 Federal⁸ (princípio da separação dos poderes) e art. 63, inc. II, da Lei Orgânica⁹. 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).

Por fim, cumpre mencionar que a mera circunstância de demandar atuação positiva do Poder Executivo, com eventual geração de despesa, mesmo em caráter permanente, não é capaz de inseri-la no rol de iniciativa reservada. Essa circunstância, por si só, não se traduz em 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).

Portanto, com exceção aos arts. 9º e 11 (aos quais se recomenda a elaboração de emenda), não se verifica vício de iniciativa no que diz respeito à legitimidade parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo.

2.2.3. 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 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.

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. No caso em apreço, recomenda-se que contemple prazo de vacância razoável para que dela se tenha amplo conhecimento.

⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁹ 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;

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.



2.3. Quanto ao conteúdo

O art. 6º da Constituição Federal¹¹ dispõe acerca dos direitos sociais. O desporto está associado à saúde e lazer, direitos sociais expressos no texto constitucional.

Tratando-se de esportes náuticos, verifica-se que há também relação com a cultura local, competindo ao Município proporcionar os meios de acesso, na forma do art. 23, inc. V, da Constituição da República¹².

Destaca-se, ainda, que a Constituição da República impõe o fomento à praticas desportivas, conforme o art. 217 da Constituição Federal¹³.

Considerando o viés ambiental, o art. 225 da Constituição Federal¹⁴ dispõe sobre o direito fundamental e transindividual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conferindo ao Estado, em todos os níveis federativos, a obrigação de assegurá-lo.

Ressalta-se que o texto constitucional elenca, entre tem os objetivos fundamentais, promover o bem de todos (art. 3º, inc. IV, da CF¹⁵). Assim, a atuação municipal encontra fundamento constitucional.

Além disso, a matéria se insere no âmbito do poder de polícia municipal. Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles explica:

"(...) compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. (...) Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação de certas mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª ed. São Paulo. Malheiros. 1998).

Por fim, não foi vislumbrada ofensa ao livre exercício da atividade econômica ou da livre concorrência, que não são absolutos, notadamente na presença de imperativos de segurança e de proteção à saúde e ao meio ambiente, conforme entende a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Deveras, o direito à livre concorrência contido no enunciado da Súmula Vinculante 49 não é absoluto, porquanto a própria jurisprudência desta Corte que fundamentou a edição do referido verbete sumular trouxe temperamentos

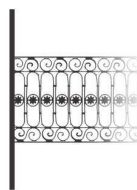
¹¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

¹² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

¹³ Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: [...]

¹⁴ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



a essa prerrogativa, por imperativos de segurança e de proteção à saúde e ao meio ambiente (Rcl n.º 32.229, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19.10.2018).

Logo, no que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico à tramitação deste Projeto de Lei.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁶, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela **constitucionalidade e legalidade** do Projeto de Lei n.º 94/2025, **desde que** observadas as recomendações, quais sejam: **i)** elaboração de emenda supressiva em relação ao art. 4º, por invadir competência privativa da União; **ii)** elaboração de emenda supressiva em relação ao art. 9º, por invadir competência do Prefeito (atribuição de Secretarias Municipais); e **iii)** elaboração de emenda supressiva/modificativa em relação ao art. 11, considerando que fixou prazo para regulamentação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 08 de outubro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹⁶ 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 310031003900320031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 14/10/2025 10:22

Checksum: **EE2E959533CC611FD32D0179E7C66D0CCFB266A2401A9CDFF4EFC527700F6D8C**