



# 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 53/2025

**Processo:** 1586/2025 – PL 96/2025

**Autoria:** Claudnei Alcântara da Costa

**Solicitante:** Secretaria Legislativa

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE CONTRAPARTIDA SOCIAL, CULTURAL, AMBIENTAL OU ECONÔMICA POR PARTE DE ORGANIZADORES DE EVENTOS DE GRANDE PORTE. INTERESSE LOCAL E DE ORDENAMENTO URBANO E AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

### 1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 96/2025, de autoria do Vereador Claudnei Alcântara da Costa, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de contrapartida social, cultural, ambiental ou econômica por parte de organizadores de eventos de grande porte realizados no Município de Paraty e dá outras providências”.

A proposição foi protocolada no dia 18/09/2025 (protocolo n.º 1597/2025), contendo o Projeto de Lei e a respectiva justificativa. Consta nos autos que no dia 29/09/2025 foi lida em Plenário, durante a 25ª Sessão Ordinária, bem como que 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, 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 432/2024<sup>1</sup> - Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.

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 Federal<sup>2</sup>. 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 relação ao conteúdo do 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 Federal<sup>3</sup>; 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 promover adequado ordenamento territorial, mediante controle do uso e da ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, inc. VIII, da Constituição Federal<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>4</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



## Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Ressalta-se, ainda, que a disciplina do direito urbanístico está inserida na competência concorrente, conforme dispõe o art. 24, inc. I, da Constituição Federal<sup>5</sup>. Nesse aspecto, o Município atua no plano da normatização suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da Constituição Federal<sup>6</sup> e art. 7º, inc. II, da Lei Orgânica.

Vale registrar entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da competência legislativa aplicada aos Municípios:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, **deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria** (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a **presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa**. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF, RE nº 194.704/MG, Min. Rel. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 17/11/2017).

Com isso, entende-se que a disciplina da matéria está inserida no contexto da gestão municipal do uso do solo urbano, cujo interesse é predominantemente local. A propósito, Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup> 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”.

Logo, não há inconstitucionalidade formal orgânica.

### 2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Verificada a competência, cumpre analisar a iniciativa, isto é, a legitimidade de quem deu início ao processo legislativo. Trata-se de proposição legislativa de origem parlamentar.

<sup>5</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

<sup>6</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20 ed. São Paulo: Editora JusPovim, 2023. pg. 434.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica<sup>8</sup> 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 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). O Projeto em si não esbarra em nenhuma das hipóteses de iniciativa reservada.

Especialmente quanto a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, verifica-se que a proposição em exame: 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.

Além disso, a proposição apenas define diretrizes e parâmetros (em linhas gerais) para a exigibilidade da contrapartida, sendo preservada a margem de discricionariedade necessária para que o Prefeito gerencie o uso do solo urbano (sujeito ao juízo de conveniência e oportunidade).

Isso é percebido pelo teor do art. 3º, o qual dá liberdade à Prefeitura para escolher entre as formas de contrapartida (rol exemplificativo), sem imposição de obrigações ou requisitos rígidos. A discricionariedade também é percebida no parágrafo único do art. 4º, que deixa a critério do Poder Executivo a avaliação da proporcionalidade que definirá a contrapartida.

Nesse cenário, João Trindade Cavalcante Filho explica que “cabe ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las,

<sup>8</sup> 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



concretizando os objetivos traçados pelo legislador". Da mesma forma entende o 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 delinearção 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 constitucionalidade, 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).

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

### 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 apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, assim 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 95/98<sup>9</sup>, de modo que a cláusula de vigência imediata (data da publicação) é reservada para as leis de pequena repercussão. Neste caso, recomenda-se que conte com prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

<sup>9</sup> 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.

## 2.2.4. Processo legislativo

Em princípio, o processo deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos dos art. 236 do Regimento Interno<sup>10</sup>; podendo ser solicitado o regime de urgência ou preferência, desde que evidencie necessidade premente e atual que não sendo tratada logo, resulte em prejuízo perdendo sua oportunidade ou retarde a sua aplicação, na forma do art. 233 do Regimento Interno.

Tratando-se de Lei Ordinária, cuja matéria não é prevista nos incs. I e II do art. 112 do Regimento Interno, a aprovação exige votos favoráveis da maioria dos membros presentes (maioria simples). Conforme a inteligência do art. 113 do Regimento Interno<sup>11</sup>, a deliberação se dará mediante voto aberto.

## 2.3. Quanto ao conteúdo

Como visto, cabe ao Município promover adequado ordenamento territorial, mediante controle de uso do solo urbano, havendo autonomia administrativa para tanto. O art. 182 da Constituição Federal<sup>12</sup> reforça o objetivo de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes.

Cabe, ainda, mencionar que as contrapartidas estabelecidas no Projeto (de forma exemplificativa) são voltadas ao interesse público, destacando-se o caráter social, cultural, ambiental ou econômico das medidas previstas no art. 3º.

Além disso, estabelece requisitos objetivos no art. 2º, conferindo tratamento isonômico entre os organizadores de evento. Ainda que indique determinados eventos no art. 5º, o rol também se mostra exemplificativo, e os indicados, por lógica, somente se sujeitarão à contrapartida se preencherem os requisitos do art. 2º.

Em razão do tratamento isonômico e da finalidade da contrapartida, não se verifica afronta ao livre exercício da atividade econômica, tendo em vista que esse princípio não é absoluto, especialmente na presença de imperativos de interesse público.

Não é demais ressaltar que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária; e promover o bem de todos (art. 3º, incs. I e IV, da Constituição Federal<sup>13</sup>).

<sup>10</sup> Artigo 236. Tramitação Ordinária será fixada para as matérias não declaradas nos artigos 234 e 235 deste Regimento.

<sup>11</sup> Artigo 113. As deliberações do Plenário dar-se-ão sempre por voto aberto, salvo nas seguintes hipóteses: [...].

<sup>12</sup> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>13</sup> 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.



## Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



Portanto, no que diz respeito ao aspecto material, inexiste 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 Paraty<sup>14</sup>, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, **opino pela constitucionalidade e legalidade** do Projeto de Lei n.º 96/2025.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 14 de outubro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

<sup>14</sup> 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 310031003900320033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em **14/10/2025 15:49**

Checksum: **D20798AD4FA2C257960573F38E7E8A39C56367CDE869322415EFDFBF0483EA21**