



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 02/2026

Processo: 1425/2025 – Veto 08/2025

Autoria: Poder Executivo

Solicitante: Secretaria Legislativa

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. VETO TOTAL. PL 85/2025. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Veto n.º 08/2025, por meio do qual o Chefe do Poder Executivo Municipal entendeu pela inconstitucionalidade total do Projeto de Lei n.º 85/2025 (“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”), apontando vício de iniciativa, afronta ao princípio da separação dos poderes, assim como violação do art. 113 do ADCT.

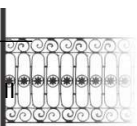
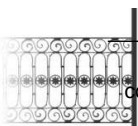
O projeto de lei em apreço foi aprovado no dia 24/11/2025 (33ª Sessão Ordinária), sendo apostado o veto no dia 16/12/2025. Além disso, consta nos autos que o veto foi regularmente lido Plenário.

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 motivaram, 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 e o material. Passa-se, assim, aos respectivos exames.

2.2. Aspecto formal

O veto tem fundamento no art. 66 da Constituição Federal². Tratando-se de norma de observância obrigatória (princípio da simetria), o art. 115 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e o art. 46 da Lei Orgânica de Paraty reproduzem o texto constitucional. Além disso, há previsão no art. 310 do Regimento Interno³.

Nos termos do art. 66, § 1º, da Constituição da República, o Chefe do Poder Executivo pode, no prazo improrrogável e peremptório de quinze dias úteis, vetar total ou parcialmente projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, fundamentando-se na existência de inconstitucionalidade (veto jurídico) ou de contrariedade ao interesse público (veto político).

Caso o prazo decorra sem que tenha havido sanção expressa ou veto, ocorrerá a sanção tácita, na forma do art. 66, § 3º, da Constituição Federal. O projeto de lei foi encaminhado ao Poder Executivo no dia 26/11/2025, sendo o veto manifestado dentro do prazo legal.

Logo, o veto é adequado e tempestivo. Ademais, foram obedecidos os demais requisitos, uma vez que o veto foi apostado de forma expressa, escrita e fundamentada.

2.3. Aspecto material

2.3.1. Vício de iniciativa

O veto é pautado na inconstitucionalidade formal, entendendo que a matéria disciplinada é reservada ao Prefeito, conforme transcrição abaixo:

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.

² Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

³ Artigo 310. O Prefeito disporá do prazo de 15 (quinze) dias úteis contados daquele em que a receber para se manifestar quanto à matéria.



“O Projeto de Lei nº 85/2025 é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que, embora de autoria parlamentar, impõe ao Poder Executivo a implementação de política pública de capacitação obrigatória, criando atribuições administrativas e deveres operacionais, interferindo diretamente no regime jurídico, na formação e organização funcional de servidores do Departamento de Posturas e da Guarda Municipal [...]”.

Esse entendimento possui amparo jurídico.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo. Contudo, existem exceções nas quais se reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo à determinada autoridade. 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.

Como visto, a proposição pretende impor capacitação específica e obrigatória à servidores públicos do Poder Executivo Municipal. Desta maneira, tem-se indevida interferência no regime jurídico e organização funcional, matéria cuja iniciativa é reservada ao Prefeito Municipal, conforme dispõe o art. 43, inc. II, da Lei Orgânica:

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;

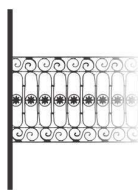
Temos a mesma previsão no texto constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...] II - disponham sobre:

[...] c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

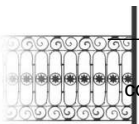


Nesse contexto, pertinente a reprodução do seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 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).

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

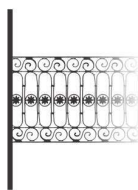
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.302/2019, QUE ACRESCE O ART. 78-A À LEI MUNICIPAL Nº 1.822/2013. ESCALA DA GUARDA MUNICIPAL DE RIO BONITO. **VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS.** APLICAÇÃO DO TEMA 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





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

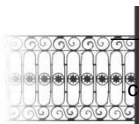
Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



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 n.º 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 PIRAI. 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 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).

Pacífico na jurisprudência a orientação de que normas que disciplinam o regime jurídico de servidor público vinculado ao Poder Executivo são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Desse modo, em atenção ao viés estritamente jurídico deste parecer, entende-se que há vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal subjetiva), razão pela qual recomenda-se a manutenção do veto.





Ressalte-se que a eventual rejeição do veto e a consequente promulgação da lei não afastam a possibilidade de controle judicial repressivo de constitucionalidade.

2.3.2. Ausência de estimativa de impacto

Além do vício de iniciativa, o veto também aponta ofensa ao art. 113 do ADCT:

“O Projeto de Lei nº 85/2025 é formalmente inconstitucional [...], além de gerar despesas obrigatórias sem estimativa de impacto orçamentário ou indicação da fonte de custeio”.

A criação de despesa, por si só, não atrai a iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo, 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).

Porém, a proposição legislativa que crie despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.

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.

Conforme entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a prévia avaliação do impacto financeiro e orçamentário é pressuposto inafastável da proposição que acarrete despesas obrigatórias ao Poder Público, medida destinada a assegurar o equilíbrio da atividade financeira do Estado, aplicável a todos os entes federados (ADI n.º 5.816). A inobservância desta norma gera inconstitucionalidade formal (ADI n.º 7.374).

Contudo, não consta no veto quais seriam as supostas despesas obrigatórias geradas por ocasião do projeto de lei n.º 85/2025. Verifica-se que a capacitação pode ser prestada pelo próprio órgão, hipótese em que não se teriam despesas extras.

Com isso, no tocante à necessidade de elaboração de estimativa de impacto, entende-se que não há amparo jurídico, uma vez que não demonstrada qual seria a despesa obrigatória decorrente da implementação da capacitação.

Por outro lado, no que se refere a ausência de indicação da fonte de custeio, o Supremo Tribunal Federal entende que essa circunstância não torna a lei inconstitucional, porém impede sua aplicação naquele exercício financeiro (ADI n.º 3.599; ADI n.º 6102). Entretanto, alerta-se que existe divergência jurisprudencial.





2.3.3. Inadequação do instrumento normativo

Por fim, é apontada inadequação no instrumento normativo eleito:

“[...] sendo ainda inadequada a utilização de lei ordinária para tratar de matéria reservada à lei complementar”.

Esse entendimento também constou no Parecer n.º 45/2025, emitido por esta Procuradoria em 22/09/2025, da seguinte forma:

“Nos termos do art. 7º, § 2º e 91, § 1º, 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”.

Porém, recentemente o Supremo Tribunal Federal entendeu que não se pode haver reserva de lei complementar fora das hipóteses previstas na Constituição Federal (acórdão publicado em 17/12/2025):

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR EM CONSTITUIÇÃO ESTADUAL SEM PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. [...] 5. O princípio da simetria impõe aos Estados-membros a obrigação de seguir as opções de organização e de relacionamento entre os Poderes previstas pela Constituição Federal, especialmente quanto às normas de organização do Poder Legislativo e às regras do processo legislativo. 6. A exigência de lei complementar para matérias que a Constituição Federal reserva à lei ordinária viola o princípio da simetria, ao impor obstáculos procedimentais não previstos pelo constituinte federal, limitando indevidamente o arranjo democrático-representativo. [...] 10. A votação e aprovação de lei complementar estadual em matéria que exigia apenas lei ordinária não configura vício formal, devendo tais normas ser tratadas como leis materialmente ordinárias, sujeitas a alteração e revogação por maioria simples [...] IV. DISPOSITIVO E TESE 11. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada parcialmente procedente para declarar formalmente inconstitucionais os itens 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, do parágrafo único, do art. 23, da Constituição do Estado de São Paulo (STF, ADI n.º 7436/SP, Rel. Min. André Mendonça, Plenário, publicado em 17.12.2025).

Assim, se o texto constitucional não reserva a matéria à lei complementar, possível, em tese, discipliná-la por meio de lei ordinária.

2.4. Apreciação do veto





A apreciação do veto cabe ao Poder Legislativo, nos termos do § 4º do art. 66 da Constituição da República.

O veto deve ser apreciado pelo Plenário, em única discussão e votação, dentro de trinta dias a contar do seu recebimento.

Para eventual rejeição do veto é necessário o voto da maioria absoluta dos Vereadores, pelo processo nominal de votação, conforme determina o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica. Caso não atinja o referido quórum, o veto é mantido.

Por fim, cumpre advertir que o vício de inconstitucionalidade (formal ou material) não se convalida, logo, ainda que rejeitado o veto e promulgada a lei, fica a norma sujeita a eventual controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário.

3. Conclusão

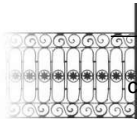
Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty⁴, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela constitucionalidade e legalidade do Veto n.º 08/2025, recomendando-se sua manutenção (conforme exposto no item 2.3.1). É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 24 de janeiro de 2026.

Gustavo Felliipe dos Santos Oliveira

Procurador

⁴ 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 310034003100350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 24/01/2026 00:03

Checksum: **DFCD6F59805C777E6D726089F2D7F7C42EA5486904AB0A16400C127C980E551A**