

**INTERESSADO:** Vereadores WALTER GONÇALVES LARA e KISSILA KERLEY PONATH  
**PROCESSO (tipo 54):** Nº 130/2025 - Câmara Municipal  
**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 130/2025, de autoria do Poder Legislativo Municipal  
**REFERÊNCIA:** “*Institui a Semana Municipal do Empreendedorismo e dá Outras Providências*”

### **PARECER JURÍDICO nº 81/2025/PROJUR**

Cuidam os autos de análise jurídica do Projeto de Lei nº 130/2025, de autoria dos Vereadores Walter Gonçalves Lara e Kissila Kerley Ponath, o qual trata de instituir a Semana Municipal do Empreendedorismo e dar outras providências no âmbito do Município de Espigão do Oeste.

#### **1. DA ANÁLISE FORMAL DO PROCESSO LEGISLATIVO**

Quanto às peças que compõem o processo legislativo, constata-se a presença dos seguintes documentos formalizadores do processo:

- 1) Termo de abertura do processo, pela Diretoria Legislativa, formalizando o protocolo de abertura do processo legislativo (ID 1223707);
- 2) Projeto de Lei nº 130/2025, de autoria dos Vereadores Walter Gonçalves Lara e Kissila Kerley Ponath (ID 1223714);
- 3) Despachos ordinatórios da Diretoria Legislativa ao Plenário e deste à Diretoria Legislativa, encaminhando-se o feito às Comissões Permanentes, sendo posteriormente remetidos os autos à Procuradoria da Câmara Municipal (ID's 1223840, 1223943, 1224860, 1231849 e 1237826).

Concernente aos requisitos formais a serem preenchidos pelos projetos legislativos, o projeto de lei objeto deste processo encontra-se devidamente articulado e ementado, trazendo seus objetivos, e acompanhado das justificativas contendo a motivação para a proposta legislativa, atendendo aos ditames do artigo 134 do Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 45/08).

#### **2. DO EXAME DA LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 130/2025**

Quanto à competência legislativa, a proposição apresenta-se adequada, pois compete ao Município legislar acerca dos assuntos de interesse local, nos termos do art. 10, inciso I, da Lei Orgânica Municipal de Espigão do Oeste.

Sobre a competência legiferante dos municípios, a Constituição Federal assim preconiza:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; [grifo nosso]

No que concerne à iniciativa do processo legislativo, tratando-se de assunto de aplicação local no Município, sua deflagração por Vereador não parece afrontar a Lei Orgânica do Município de Espigão,



a qual em seu art. 30 assim previu: “A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe à qualquer Vereador ou comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.”(sic) A propósito, não havendo proibição legal, restaria atendido o requisito formal subjetivo, considerando-se que a Lei Orgânica Municipal de Espigão do Oeste não proíbe que Vereadores apresentem Projeto de Lei dispondo sobre a ordem econômica e social em Espigão do Oeste.

Entretanto, quanto ao requisito material e objetivo, diante do assunto tratado (incentivo ao empreendedorismo e desenvolvimento econômico local), e considerando a iniciativa legislativa feita por parlamentar, cabe-nos averiguar a adequação jurídica de projeto de lei de autoria de vereadores dispondo sobre a criação de atribuições e deveres a órgãos do Poder Executivo do município, a fim de podermos ao final concluir acerca da viabilidade constitucional da proposição.

Vale assentar que o Projeto de Lei nº 130/2025 institui a Semana Municipal do Empreendedorismo no âmbito do Município de Espigão do Oeste, com o objetivo de valorizar a vocação empreendedora local, incentivar a criação e formalização de novos negócios e promover atividades educativas e de fomento econômico.

Para tanto, o Projeto de Lei nº 130/2025 define como data comemorativa anual a primeira semana do mês de maio, e estabelece que a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, por meio da Sala do Empreendedor, será a responsável pela coordenação, execução e avaliação das ações da Semana Municipal do Empreendedorismo, podendo firmar parcerias com entidades públicas e privadas.

Ocorre que o conteúdo da norma proposta define órgão específico da administração (a Secretaria de Planejamento e Orçamento) como o responsável pela coordenação e execução das atividades, conforme dicção do art. 2º e art. 7º do Projeto, cujos dispositivos são claros e enfáticos ao prescreverem que “serão de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento...” tanto o planejamento como a execução da Semana Municipal do Empreendedorismo, em cumprimento ao objetivo elencado no Projeto de Lei nº 130/2025.

Além disso, o Projeto de Lei nº 130/2025 determina a prestação de serviços, a elaboração de relatórios, a oferta de infraestrutura e suporte logístico por parte do Executivo (arts. 3º e 4º).

Nesse passo, o art. 3º, inciso III, analisado em conjunto com o art. 2º, por exemplo, traz o encargo da realização de “...palestras sobre abertura de MEI, orientação jurídica gratuita e acesso facilitado à Sala do Empreendedor ou outros canais de atendimento e suporte técnico-jurídico da administração municipal”.

Enquanto isso, o art. 3º, inciso IV, aborda a execução da “oferta de cursos... recursos para empresas em estágios inicial, com o apoio técnico e articulação das políticas de desenvolvimento econômico do Município”.

Já o inciso V do art. 3º estabelece sobre a realização de “...capacitações sobre participação em licitações e vendas governamentais”, ao passo que o inciso VI fala sobre a disponibilização de “... oficinas de planejamento financeiro”, e o VII estabelece a produção de “...feiras de ciências e empreendedorismo e premiação de ideias criativas”.

Por sua vez, o art.4º, incisos I ao VI, extrapola a iniciativa legislativa, criando atribuições e despesas sem base legal, por envolver e distribuir tarefas específicas a órgãos do Poder Executivo, o que vemos pelas expressões: “...sob organização do Poder Executivo”; “...oferecendo espaço gratuito ou subsidiado”; “...com a logística e suporte da administração municipal, garantindo a infraestrutura e a promoção do evento”; “atendimento de orientação individual, realizados pela equipe da sala do



empreendedor”; dentre outros.

Desse modo, é de se reconhecer que o texto legislativo do Projeto de Lei nº 130/2025 tem o condão de criar obrigações administrativas e financeiras ao Poder Executivo do Município de Espigão do Oeste, e, por esse motivo, abriga inconstitucionalidades em seu conteúdo, violando iniciativa reservada ao Chefe do Executivo municipal, no que tange às atividades de órgãos da Prefeitura Municipal.

Cabe salientar que essas disposições invadem a esfera de organização administrativa e criam atribuições a órgãos do Executivo, o que configura vício formal de iniciativa, haja vista que, por simetria ao art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal, tais matérias são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Nota-se, inclusive, que o art. 5º do Projeto prevê literalmente que “as despesas correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário”. Todavia, o texto proposto cria encargos financeiros potenciais (infraestrutura, eventos, divulgação, certificações, feiras etc.) sem apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme exigem os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim, entendemos que há irregularidade de natureza financeira e orçamentária, pela inexistência do estudo de impacto orçamentário e financeiro sobre os cofres municipais, especialmente em se tratando de Secretaria Municipal a cargo da Prefeitura de Espigão do Oeste.

Ressalte-se, ainda, que as atribuições dos órgãos e secretarias municipais são regras de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, razão pela qual esbarra o projeto no princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna e repetido no art. 2º de nossa Lei Orgânica Municipal.

Destarte, embora externando o respeito e consideração aos relevantes motivos que inspiraram os autores da proposta legislativa, entendemos que o referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade formal, pois fora protocolizado por Vereadores, sendo que a competência e iniciativa legislativa para projetos dessa natureza (criando atribuições aos órgãos ou às Secretarias Municipais) seria do Poder Executivo e não do Poder Legislativo.

Nessa senda, imperioso lembrar que, sobre a organização administrativa e funcionamento dos órgãos públicos municipais, o art. 30 da Lei Orgânica do Município de Espigão do Oeste estabelece a iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, conforme vemos destacado no § 1º do citado dispositivo, declinado a seguir:

Art. 30. A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe à qualquer Vereador ou comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

**§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que:**

I – Fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

**II – disponham sobre:**

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal.**



**d) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração direta e indireta;**

[grifo nosso]

Logo, a competência para tratar das atividades a serem desempenhadas pelos órgãos públicos da administração municipal, bem como sobre a viabilidade das tarefas cometidas aos órgãos do Poder Executivo do Município, é do Chefe do Executivo local, não podendo ser usurpada pelos membros do Legislativo, sob pena de inconstitucionalidade de eventuais normas que a desrespeitem.

Apenas para clarificar, a jurisprudência pátria é abundante nesse sentido, com supedâneo em entendimento pacificado de há muito pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e que podemos conferir do julgamento da ADI 3254/PR, tramitada perante aquela Corte Suprema:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 109, DE 23 DE JUNHO DE 2005, DO ESTADO DO PARANÁ. ATO DE INICIATIVA PARLAMENTAR . DETERMINAÇÃO DE PRAZO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO REGRESSIVA, PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, CONTRA O AGENTE PÚBLICO QUE DEU CAUSA À CONDENAÇÃO DO ESTADO, SEGUNDO DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA E IRREFORMÁVEL. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS SERVIDORES DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. REGIME JURÍDICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO . VIOLAÇÃO AO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS . CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃO PÚBLICO INTEGRANTE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ARTIGO 61, § 1º, II, E C.C ART. 84, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO . INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. 1. O Estado Democrático brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e a harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência . 2. Compete ao Poder Executivo estadual a iniciativa de lei referente aos direitos e deveres dos servidores públicos (artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal). 3. O texto normativo da Lei complementar estadual de n . 109/05, do Estado do Paraná, impõe obrigação funcional aos servidores da Procuradoria Estadual - sob pena de sanção diante do seu descumprimento - cuja instituição não se encarta na iniciativa parlamentar ora questionada, restando patente a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo que dispõe sobre servidores públicos, como se evidencia da sistemática disposta no artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, de observância compulsória pelos entes federados. 4. A Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (Precedentes: ADI n . 1.594, Relator o Ministro EROS GRAU, DJe de 22.8.08; ADI n . 2.192, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20.6.08; ADI n . 3.167, Relator o Ministro EROS GRAU, DJ de 6.9.07; ADI n . 2.029, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 24.8.07; ADI n . 3.061, Relator o Ministro CARLOS BRITTO, DJ de 9.6.06; ADI n . 2.417, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 5.12.03; ADI n . 2.646, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 23.5.03) . 5. O ato normativo hostilizado inegavelmente dispõe sobre regime jurídico dos servidores da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, sendo certo que esta Corte igualmente já afirmou, inúmeras vezes, que a iniciativa de leis que versem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo. (Precedentes: ADI n . 1.440-MC, Relator o Ministro ILMAR GALVÃO, DJ de 1º.6.01; ADI n . 2.856-MC, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 30.4.04 e ADI n . 4.154, Relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 26.5.10, bem como foi sustentado pelo Min. Eros Grau, à fl . 53, por ocasião do julgamento da cautelar nesta ação direta). 6. A lei paranaense exigiu para órgão público integrante do Poder Executivo estadual, a Procuradoria do Estado, função que deveria ser inaugurada por nomeação do Executivo estadual, ao qual compete propor originariamente projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (artigo 61, § 1º, II, e c.c art . 84, II e VI, da CF).**



7. O Ilustre Procurador-Geral da República, em seu parecer de fls. 102/106, defende com propriedade este posicionamento, verbis: “14 . **A questão pode ser vista, ainda, sob outro ângulo, de modo a corroborar a existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. É que o diploma legal paranaense, ao determinar que a ação regressiva deverá ser ajuizada pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná em determinado prazo, confere atribuição a órgão público, o que, segundo a Constituição Nacional, também é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.** 15. Sob essa perspectiva, tem-se, no caso, ingerência da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná em prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo estadual para a iniciativa de lei que disponha sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, que se extrai, pelo princípio da simetria, do art . 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Constituição da República. 16. Com efeito, as atribuições dos órgãos da Administração pública, embora não mais constem expressamente da redação do art. 61, § 1º, inciso II, alínea ‘e’, da Lei Maior, em virtude da alteração promovida pela EC 32/2001, devem ser tratadas em lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo . 17. **Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual se considera ‘...indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgãos pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação’** ( ADI 3.254, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 2/12/2005) .” 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 109/05, do Estado do Paraná.

(STF - ADI: 3564 PR, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 13/08/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/09/2014)

[grifo nosso]

Portanto, a eventual proposição de lei, efetuada diretamente pelo Poder Legislativo, estabelecendo obrigações e impondo tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo certamente afetar o princípio da independência dos poderes, interferindo na autonomia da Administração municipal, e possivelmente até obrigando a assunção de despesas não previstas no orçamento da Prefeitura Municipal. Consequentemente, a proposição configura ingerência indevida de um Poder em outro, ferindo o princípio da independência e autonomia dos poderes constituídos.

Aliás, cabe asseverar, em sendo constatado o vício de iniciativa na proposição de determinado projeto de lei, até mesmo uma posterior sanção do projeto pelo Chefe do Executivo não afastaria tal vício de legalidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF):

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). [ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017.]

[grifo nosso]

Noutras palavras, um Projeto de Lei que esteja maculado por inconstitucionalidade não se convalida, nem mesmo com a concordância ou sanção do Chefe do Executivo quanto ao referido Projeto



de Lei, pois a usurpação de prerrogativa constitucional nesse caso é irremediável, ou seja, a competência constitucional para legislar é irrenunciável, e não se prorroga por vontade do administrador.

Desse modo, a se seguir com a presente propositura, a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo estaria usurpada, configurando caso de violação da iniciativa legislativa, ainda que viesse a haver futura sanção da norma aprovada com infringência ao comando constitucional, podendo então a norma aprovada vir a sofrer futuros questionamentos de sua constitucionalidade.

## CONCLUSÃO

Analisados os autos sob a ótica jurídica, **entendemos pela inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, quanto ao Projeto de Lei nº 130/2025**, violando o princípio da **separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal)**, eis que indevida a apresentação, por vereador, de projeto de lei criando atribuições e determinando atividades aos órgãos e secretarias municipais, pois são regras de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, conforme fundamentação acima exposta.

De toda sorte, a título de sugestão, pela natureza do Projeto, acreditamos que a proposição adequada seria a INDICAÇÃO parlamentar, ou ainda o PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS, nos termos dos arts. 135 e 136 do Regimento Interno, se assim o preferissem os seus autores.

Portanto, em nossa visão, o melhor caminho jurídico para se encaminhar o conteúdo do Projeto de Lei nº 130/2025 seria fazer uma **Indicação ou Pedido de Providências ao Poder Executivo**, informando as razões de necessidade e viabilidade do incentivo ao empreendedorismo na forma pretendida.

É o Parecer.

Espigão do Oeste/RO, 03 de novembro de 2025.

**Claudevon Martins Alves**

Procurador Jurídico

*Câmara Municipal de Espigão do Oeste*





# Município de Espigão do Oeste



04.695.284/0001-39

Rua Rio Grande do Sul, 2800 - Vista Alegre

www.espigaodoeste.ro.gov.br

## FICHA CADASTRAL DO DOCUMENTO ELETRÔNICO

Tipo do Documento	Identificação/Número	Data
<b>Parecer Jurídico</b>	<b>n°81_2025-Proj Lei n°130_2025-Ver</b>	<b>03/11/2025</b>

ID: <b>1251946</b>	Processo	Documento
CRC: <b>8E6B2556</b>		
Processo: <b>54-130/2025</b>		
Usuário: <b>Claudevon Martins Alves</b>		
Criação: <b>03/11/2025 17:25:17</b>	Finalização: <b>03/11/2025 17:30:59</b>	

MD5: <b>E4B3328A8A780E89413F5EDE696B602E</b>
SHA256: <b>36D9947147B82E2BEDF23CCC682631C3F59677B7386A14C408AD5819E69080F0</b>

Súmula/Objeto:

**Parecer Jurídico n°81\_2025-Proj Lei n°130\_2025-Vereadores WALTER e KISSILA institui a Semana do Empreendedorismo\_Espigão**

### INTERESSADOS

CAMARA MUNICIPAL DE ESPIGAO DO OESTE	ESPIGAO DO OESTE	RO	03/11/2025 17:25:17
--------------------------------------	------------------	----	---------------------


### ASSUNTOS

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO	03/11/2025 17:25:17
-------------------------------	---------------------

### CIENTES

Amilton Alves de Souza	03/11/2025 18:33:51
Ilza Lima do Carmo	04/11/2025 07:30:20
Hermes Pereira Junior	04/11/2025 07:36:07
Pedro Candido Cesário	04/11/2025 09:09:33
Severino Schulz	04/11/2025 09:47:35
Genezio Mateus	05/11/2025 06:50:55
Kissila Kerley Ponath	05/11/2025 07:47:49
Gilmar Loose	05/11/2025 10:27:48
Adriano Meireles da Paz	06/11/2025 07:44:05
Walter Goncalves Lara	06/11/2025 09:48:43
Nadja Ferreira de Araújo Lagares	07/11/2025 14:47:04

### ASSINATURAS ELETRÔNICAS

	Claudevon Martins Alves	Procurador Jurídico	03/11/2025 17:31:11
--	-------------------------	---------------------	---------------------

Assinado na forma do Resolução Municipal nº 90/2021.

A autenticidade deste documento pode ser conferida através do QRCode acima ou ainda através do site [transparencia.espigaodoeste.ro.gov.br](http://transparencia.espigaodoeste.ro.gov.br) informando o ID 1251946 e o CRC 8E6B2556.