

PARECER N. 88/2025

PROJETO DE LEI N. 32/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 32/2025, que "Dispõe sobre a proibição do uso recreativo de embarcações motorizadas durante períodos de enchentes e alagamentos no município de Rio Branco e estabelece penalidades agravadas em situações de emergência ou calamidade pública".

**PROJETO DE LEI N. 32/2025. PROIBIÇÃO DO
USO RECREATIVO DE EMBARCAÇÕES
MOTORIZADAS EM PERÍODOS DE
ENCHENTES. POSSIBILIDADE. SUGESTÃO DE
EMENDAS. AUDIÊNCIA PÚBLICA.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 32/2025, que "Dispõe sobre a proibição do uso recreativo de embarcações motorizadas durante períodos de enchentes e alagamentos no município de Rio Branco e estabelece penalidades agravadas em situações de emergência ou calamidade pública".

Constam dos autos projeto de lei, justificativa, despacho da Diretoria Legislativa, despacho da Presidência com a admissibilidade do projeto e encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

O projeto proíbe o uso recreativo de embarcações motorizadas, tais como jet-skis e lanchas, em áreas urbanas alagadas durante períodos de enchentes e alagamentos (art. 1º).

Excluem-se dessa proibição as embarcações utilizadas por órgãos públicos, organizações não-governamentais ou voluntários devidamente autorizados (art. 3º).

As penalidades estão previstas nos arts. 4º e 5º do projeto.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei n. 32/2025 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da Constituição Federal, o art. 22, I, da Constituição Estadual, e o art. 10, I, da Lei Orgânica, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco:

Lei Orgânica. Art. 10. - Além da competência em comum com a União e o Estado, prevista no art. 23 da Constituição da República, ao Município



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



competete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local:

Eventuais normas que exorbitem da competência legislativa municipal serão apontadas oportunamente.

2.2. Iniciativa

Não há vício de iniciativa, pois a matéria em questão não se enquadra nos arts. 36 e 58 da Lei Orgânica, podendo a iniciativa legislativa se dar por meio de qualquer vereador e até mesmo por iniciativa popular.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, percebe-se que o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária. Eventuais disposições que firmam as regras de iniciativa legislativa serão apontadas oportunamente.

2.4. Mérito

O Projeto de Lei n. 32/2025 proíbe o uso recreativo de embarcações motorizadas, tais como jet-skis e lanchas, em áreas urbanas alagadas durante períodos de enchentes e alagamentos (art. 1º).

Quanto ao seu conteúdo, constata-se que a proposição regula assunto de interesse local e não se vislumbra óbice jurídico à proibição pretendida.

Entretanto, o § 1º do art. 3º e o § 1º do art. 7º criam atribuições para a Coordenadoria de Defesa Civil, adentrando em matéria sujeita à reserva de Administração e de competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal; art. 84, II, da Constituição Federal; art. 54, § 1º, VI, da Constituição Estadual; e arts. 36, III, e 58, I, da Lei Orgânica.

Saliente-se que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento de que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa e atribuições de órgãos da Administração Pública por se tratar de matéria sujeita à reserva de Administração, em respeito ao princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal):

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. **4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)."**

(STF, ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

Da mesma forma, o art. 7º, § 2º, do projeto estabelece vinculação abstrata de receita e viola o princípio da separação de poderes, além de não observar a iniciativa privativa do Prefeito para dispor sobre leis orçamentárias (art. 165 da Constituição Federal e art. 77 da Lei Orgânica). No mesmo sentido, colaciono:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 72/2016 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E ARTIGO 11 DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012. VINCULAÇÃO DE RECEITAS A AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL SUPERIOR AO ESTABELECIDO PELO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONFERIDA CONSTITUCIONALMENTE. É VEDADA A VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS A FINALIDADES NÃO EXPRESSAMENTE PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 165, 167, IV, E 198, §3º, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). É VEDADO AO LEGISLADOR COMPLEMENTAR FEDERAL ATRIBUIR COMPETÊNCIA LEGISLATIVA A CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEIS ORGÂNICAS PARA INSTITUIREM VINCULAÇÃO DE RECEITA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. **1. A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados.** 2. É cediço na jurisprudência da Corte que a inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 3. A usurpação da iniciativa legislativa em matéria orçamentária por parlamentar ou mesmo pelo constituinte estadual ocorre tanto pela criação de rubricas quanto pelo estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal. **4. A função legislativa de frear e limitar os poderes do Executivo na elaboração do orçamento deve ocorrer no momento de deliberação e aprovação da proposta orçamentária, vedada a vinculação abstrata de receitas, salvo as autorizações constitucionais.** 5. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro, tanto mais que deve dar-se aplicação aos recursos de receita pública consoante critérios de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos. Precedentes: ADI 1.759, Rel.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 6. A vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal, de modo que o artigo 167, IV, da Constituição faz jus à sua simétrica aplicação por todos os entes da Federação. 7. A destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde figura dentre as exceções à regra constitucional de vedação à vinculação de receitas, máxime por estar expressamente estabelecida no texto constitucional. 8. O artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar federal a fixação dos percentuais a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, o que restou exaurido pelos artigos 6º a 8º da Lei Complementar 141/2012. 9. A Emenda Constitucional 72/2016 do Estado de Santa Catarina, ao estabelecer percentuais que excedem aqueles estatuídos pela Lei Complementar federal 141/2012, no exercício do poder normativo conferido pelo artigo 198, §3º, I, da Constituição Federal, instituiu uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Maior, por isso que a referida vinculação viola os artigos 198, §3º, I; 167, IV, e 165 da Constituição Federal. Precedente: ADI 2.894 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 17/10/2003. 10. O artigo 11 da Lei Complementar 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor de conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela Constituição Federal, usurpou a competência resguardada ao poder constituinte nacional, consubstanciando afronta ao disposto nos artigos 167, IV, e 198, §3º, I, da Constituição Federal, mercê de a excepcionalidade vedar uma leitura expansiva dos poderes normativos delegados. Precedente: ADI 6059 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20/2/2019. 11. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo artigo 11 da Lei Complementar 141, atribui às Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no artigo 165 da Carta Maior. A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício. 12. O exaurimento da eficácia jurídico-normativa do dispositivo legal impugnado implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto, porquanto o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e o seu consequente expurgo do ordenamento jurídico. Precedentes: ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015; ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014. 13. In casu, a presente ação direta carece de objeto quanto os incisos I e II do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, que se referem aos exercícios fiscais pretéritos de 2017 e 2018, razão pela qual impõe-se o seu conhecimento parcial. 14. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do caput e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016.

(STF, ADI 5897, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 24-04-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 01-08-2019 PUBLIC 02-08-2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. AFETAÇÃO DE DEZ POR CENTO DO ORÇAMENTO BRUTO A PROGRAMAS AGRÍCOLAS. LEI DE INICIATIVA POPULAR. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. PRECEDENTES. CARÁTER CÍCLICO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA. 1. O Supremo consolidou o entendimento de que a aplicabilidade da regra de iniciativa a que alude o art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal é restrita aos Territórios. 2. A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente. 3. As regras do processo legislativo são corolário da autonomia, independência e harmonia dos Poderes e reveladoras do sistema federativo (CF, arts. 1º e 2º). Constituem, portanto, normas de reprodução obrigatória pelos Estados e pelo Distrito Federal. Precedentes. 4. A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos. 5. A Constituição Federal determina que as normas legais de índole orçamentária passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal do ente político. Disso decorre a inviabilidade de se supor que todos os anos seja necessário investir ao menos 10% do orçamento em projetos agrícolas, o que descaracterizaria a natureza do sistema orçamentário constitucional. 6. Pedido julgado procedente.
(STF, ADI 2674, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-09-2023 PUBLIC 20-09-2023)

Com essas razões, recomenda-se a supressão do § 1º do art. 3º e dos §§ 1º e 2º do art. 7º do projeto.

No tocante ao art. 4º, recomenda-se:

a) Que a multa administrativa prevista no inciso I do *caput* seja fixada em Unidades Fiscais do Município de Rio Branco (UFMRB), como acontece com as demais penalidades pecuniárias previstas na legislação municipal. Ressalte-se que a UFMRB é atualizada anualmente de acordo com a inflação e **tornará desnecessário o § 1º do art. 4º**, que poderá ser suprimido;

b) No inciso II, que seja substituída a palavra "apreensão" por "retenção". Não é possível condicionar a devolução de bens apreendidos ao pagamento de multas, por violação do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal). Tal medida implica em utilizar a retenção do bem como forma transversa de se promover a cobrança da multa administrativa.

Corroborando este entendimento, colaciono:

TRANSPORTE COLETIVO – CONTRATO PÚBLICO DE CONCESSÃO – HIGIDEZ – DISCIPLINA NORMATIVA. Surge constitucional previsão normativa local voltada a coibir fraude considerado o serviço público de transporte coletivo, e **inconstitucional o condicionamento de liberação**



de veículo apreendido ao pagamento de multas, preços públicos e demais encargos decorrentes de infração.

(STF, RE 661702, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-123 DIVULG 18-05-2020 PUBLIC 19-05-2020)

EMENTA: 1. Apreensão de mercadorias como forma de coerção ao pagamento de tributos: impossibilidade. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que não é dado à Fazenda Pública obstaculizar a atividade empresarial com a imposição de penalidades no intuito de receber imposto atrasado (RE 413.782, 17.03.2005, Marco Aurélio). 2. Recurso extraordinário: inadmissibilidade para rever os fatos da causa que devem ser considerados "na versão do acórdão recorrido". Precedentes.

(STF, RE 496893 AgR, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 02-03-2007, DJ 20-04-2007 PP-00094 EMENT VOL-02272-27 PP-05550 RDDT n. 142, 2007, p. 196)

ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. APREENSÃO DO VEÍCULO. LIBERAÇÃO CONDICIONADA AO PAGAMENTO DAS DESPESAS DE TRANSBORDO. IMPOSSIBILIDADE.

1. No caso dos autos, o Tribunal de origem consignou que "a conduta do agente de trânsito de apreender e remover o veículo é lícita, sendo, portanto, a restituição deste ao proprietário, nos termos do artigo 271, § 1º, do mesmo diploma legal, condicionada ao prévio pagamento de multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica" (fls. 491-492, e-STJ).

2. Contudo, conforme consignado na decisão agravada, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento segundo o qual se configura ilegítimo o ato de autoridade que condiciona a liberação de veículo retido por realizar transporte de passageiros, sem a devida autorização, ao pagamento da multa, por se tratar de infração prevista no art. 231, VIII, do Código de Trânsito Brasileiro.

3. Agravo Interno não provido.

(STJ, AgInt no REsp n. 2.003.502/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/10/2022, DJe de 4/11/2022.)

c) A supressão do inciso III do *caput*, pois eventual indenização às famílias deve ser fixada pelo Poder Judiciário em ação própria, com observância do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição), e não por meio de arbitramento da autoridade administrativa. Na verdade, o art. 4º, III, do projeto versa sobre responsabilidade civil, que é matéria de direito civil e de competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal);

d) A supressão do § 2º, pelas razões apontadas nos itens "b" e "c" acima.

2.5. Técnica legislativa

Neste ponto, recomenda-se:

a) No art. 1º, a substituição da palavra "jetskis" (marca registrada da empresa Kawasaki) por "motos aquáticas";

b) A supressão do art. 2º do projeto, por ser texto de caráter explicativo (art. 11, § 8º, do Decreto n. 12.002/2024);

c) No art. 3º, § 2º, que seja substituída a expressão "A atuação dos voluntários mencionados no § 1º deverá ocorrer" por "A atuação dos voluntários ocorrerá";



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



d) No art. 5º, que seja substituída a expressão "As penalidades previstas no Art. 4º serão aplicadas em dobro" por "A multa prevista no inciso I do *caput* do art. 4º será aplicada em dobro".

2.6. Audiência pública

Considerando a relevância da matéria, recomenda-se a realização de audiência pública com a participação de segmentos representativos do Poder Público e da sociedade civil organizada, para apresentação do projeto e acolhimento de sugestões da população. Essa medida permitirá a pluralização dos debates e conferirá maior legitimidade à deliberação da Câmara Municipal de Rio Branco.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 32/2025, com as emendas sugeridas.

Ademais, recomenda-se a realização de audiência pública com a participação de segmentos representativos do Poder Público e da sociedade civil organizada, para apresentação do projeto e acolhimento de sugestões da população.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Urbanismo, Infraestrutura, Trânsito e Transporte.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 22 de abril de 2025.


Renan Braga e Braga
Procurador



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº 32/2025

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 32/2025, QUE “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO RECREATIVO DE EMBARCAÇÕES MOTORIZADAS DURANTE PERÍODOS DE ENCHENTES E ALAGAMENTOS NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO E ESTABELECE PENALIDADES AGRAVADAS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA”.

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 88/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 23 de abril de 2025.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2025

COORDENADORIA DE
COMISSÕES