



ASSESSORIA JURÍDICA – PARECER N.º 64/2025

Processo: 2019/2025 – PL 126/2025

Autoria: Laion Junio Campos Carlos, Ruan Carlos Souza Ribeiro, Anderson Maia dos Santos e Eric da Silva Porto

Solicitante: Secretaria Legislativa

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERA LEI MUNICIPAL N.º 2.135/2018. FUNDO DE INVESTIMENTOS ESPORTIVOS. VÍCIO DE INICIATIVA.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao Projeto de Lei n.º 126/2025, que *“altera dispositivos da Lei Municipal n.º 2.135, de 21 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a Criação do Fundo de Investimentos Esportivos do Município de Paraty – FIEP, e dá outras providências”*. O projeto foi protocolado no dia 13/11/2025, contendo o texto normativo e a respectiva justificativa. Consta nos autos que foi lido em Plenário durante a 32ª Sessão Ordinária; bem como que encaminhado ao Departamento Jurídico no dia 20/11/2025. 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 432/2024¹ - 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

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.





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 Federal². Por conseguinte, o texto constitucional desenvolveu um sistema de repartição de competências, dividindo 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.

O projeto versa sobre matéria de 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.

Além disso, tratando-se de matéria orçamentária, a competência legislativa é concorrente, nos termos do art. 24, inc. II⁴; atuando o Município no plano da normatização suplementar, como dispõe o art. 30, inc. II⁵, ambos da Constituição Federal.

Logo, há competência legislativa.

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.

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: [...] II - orçamento;

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





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) (*Grifos nossos*).

O desrespeito à iniciativa reservada implica inconstitucionalidade formal subjetiva. No tocante ao Município de Paraty as hipóteses são previstas nos arts. 43 e 44 da Lei Orgânica (iniciativa privativa do Prefeito e da Mesa Diretora, respectivamente).

O projeto em apreço tem como objetivo alterar dispositivos da Lei Municipal n.º 2.135/2018, que dispõe sobre a criação do fundo de investimentos esportivos – FIEP.

Porém, prevalece na jurisprudência o entendimento de que normas relativas à instituição e gerenciamento de fundo financeiro são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, considerando a índole orçamentária da matéria, conforme transcrito abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.266, de 23 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município de Mirassol, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol”. [...] 5.2 Artigos 47, 48, 49, 50 e 51. Dispositivos que instituem o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol, **dispondo sobre seu gerenciamento e forma de funcionamento. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes.** Conforme já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, “a instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item “1” do mesmo diploma” (ADIN n. 2218745-54.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 26/04/2017). 6. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI n.º 2028555-95.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, Órgão Especial, TJ-SP, j. 16.06.2021) (*Grifei*).

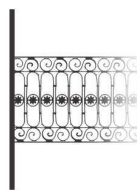
⁶ Art. 41 – A iniciativa das leis, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do número de eleitores do Município.





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ORÇAMENTÁRIO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. FUNDOS FINANCEIROS. CRIAÇÃO DE FUNDO FINANCEIRO PELO PODER LEGISLATIVO. FUNDO DE AMPARO AOS ANIMAIS DE TRACÇÃO (FAAT). INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INGERÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (ADI n.º 0745479-03.2023.8.07.0000, Rel. Des. Maria de Lourdes Abreu, Conselho Especial, TJ-DFT, j. 11.09.2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. A Lei n. 3.269/2006, ao disciplinar sobre a criação e implantação do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, assim como do Fundo Municipal do Idoso, acabou por violar o disposto nos artigos 60, II, d, e 82, II e VII, da CE, porque de competência privativa do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE** (ADI n.º 70022189989, TJ-RS, Tribunal Pleno, Rel. Des. José Aquino Flores de Camargo, j. 28.07.2008).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.227, DE 14 DE ABRIL DE 2008, DO MUNICÍPIO DE CATIGUÁ FUNDO MUNICIPAL DE SEGURIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PEDIDO JULGADO PROCEDENTE (ADI n.º 1648180000, TJ-SP, Órgão Especial, Rel. Des. Armando Toledo, DJ 22.01.2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.121/2004 DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, QUE CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO, COMO INSTRUMENTO DE SUPORTE FINANCEIRO E DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS PARA PROMOVER AÇÕES DIRECIONADAS AO COMBATE À POBREZA E AO DESEMPREGO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. OFENSA AOS ARTS. 50, CAPUT. 24, § 2º. ITEM 2 E 47, XIX, a DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. **AÇÃO PROCEDENTE** (ADI n.º 0278337-39.2011.8.26.0000, TJ-SP, Órgão Especial, Rel. Des. Campos Mello, DJ 02.07.2012).

No julgamento da ADI n.º 3.178/AP, o Ministro Carlos Ayres Brito assim consignou (entendimento que, embora em matéria diversa, aplicável ao caso em apreço):

[...] a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, **desde que essa lei não crie fundo** [...].

No mesmo sentido entende João Trindade Cavalcante Filho:

Da mesma maneira, inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários diretos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do § 5º do mesmo artigo).





Segundo Renato Monteiro de Rezende⁷:

A prevalecer o entendimento original do STF sobre o art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna – e não vemos como as cinco decisões mencionadas tenham logrado superá-lo –, **devemos concluir que a reserva de iniciativa também vale em relação a leis que criam fundos**. Como se pode extrair de precedente do próprio Tribunal, em tudo consentâneo com a lógica adotada em sua jurisprudência tradicional sobre a reserva de iniciativa legislativa, a instituição de fundo financeiro deve ser feita por lei de iniciativa da autoridade ou órgão, no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo, com a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo em matéria de organização administrativa, em obediência ao art. 61, § 1º, II, e; 51, IV; 52, XIII; 73, caput; 96, II, d; 128, § 5º; e 134, § 4º, da Constituição Federal. Em consequência, fundos geridos por órgãos do Poder Executivo devem ser criados por lei de iniciativa do Presidente da República, vedada, portanto, a iniciativa parlamentar.

No âmbito do Senado Federal, foi aprovado o Parecer n.º 2, de 20 de fevereiro de 2019, no qual consta:

1. São inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria-Pública da União; 2. A iniciativa legislativa para a instituição de fundos orçamentários no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal cabe aos membros ou comissões das respectivas Casas; 3. Não há reserva de iniciativa às propostas de emendas constitucionais que instituem fundos orçamentários, podendo ser apresentadas, pelos legitimados previstos no art. 60, caput, da Constituição Federal, proposições que criem fundos no âmbito de qualquer dos Poderes.

Da mesma forma é o Parecer n.º 1.620/2021 do Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Esse raciocínio decorre do art. 165, inc. III e § 5º, inc. I, da Constituição da República:

Art. 165. Leis de **iniciativa do Poder Executivo** estabelecerão:
III - os orçamentos anuais.
§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Em âmbito municipal, verifica-se que lei que diga respeito a matéria orçamentária é de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, nos termos do art. 43, inc. IV, da Lei Orgânica:

Art. 43 – São de **iniciativa exclusiva do Prefeito** as Leis que disponham sobre:
IV – **matéria orçamentária** e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

⁷ REZENDE, Renato Monteiro de. A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: Reserva de Iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e criação de fundos orçamentários. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017.





Feitas essas considerações, entende-se que a criação, a instituição ou o gerenciamento de fundo é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo local, de modo que qualquer alteração deve, de igual forma, advir de projeto de lei de iniciativa daquela autoridade, sob pena de inconstitucionalidade formal subjetiva, resguardada a prerrogativa de elaboração de emendas aos Vereadores.

Não só isso, verifica-se que alguns dispositivos da proposição interferem na atribuição de Conselho e Secretaria Municipal (p. ex.: incs. I, III e V do art. 1º), órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo, havendo violação ao art. 43, inc. III, da Lei Orgânica⁸.

Portanto, entende-se que a proposição é acometida de inconstitucionalidade formal, em razão do vício de iniciativa. Oportuno registrar que este vício não é passível de convalidação (insuperável), sujeitando o projeto à veto jurídico (controle prévio exercido pelo Prefeito) ou, após promulgado, controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário (a qualquer tempo).

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.

Quanto a técnica legislativa, verifica-se que a redação apresenta razoável clareza, precisão e ordem lógica, bem 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 95/98⁹, de modo que a cláusula de vigência imediata é reservada para as leis de pequena repercussão. O art. 2º determina que a lei entrará em vigor na data da publicação. Recomenda-se que contemple prazo de vacância razoável para a implementação pelo Poder Público.

2.3. Quanto ao conteúdo

No que diz respeito ao aspecto material, inexistente óbice jurídico à tramitação deste projeto de lei, considerando a autonomia financeira do ente municipal.

3. Conclusão

⁸ Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre: [...] III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

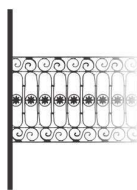
⁹ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty¹⁰, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito aos autores, opino pela inconstitucionalidade formal subjetiva do projeto de lei n.º 126/2025 (vício de iniciativa), conforme explicado no item 2.2.2.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 26 de novembro de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

¹⁰ 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 dispare de 10 (dez) dias para se pronunciar, a contar da data do recebimento da matéria pelo seu Presidente.

