



ASSESSORIA JURÍDICA - PARECER N.º 25/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de Lei n.º 47/2025, de autoria dos vereadores Eric da Silva Porto e Laion Junio Campos Carlos, que institui o Conselho Municipal de Esportes, cria o Fundo Municipal de Esportes, revoga as Leis Municipais nº. 2.135/2018 e 2.174/2018 e dá outras providências. A proposição foi protocolada no dia 22/05/2025 e lida na 11ª Sessão Ordinária, realizada no dia 26/05/25. É o relatório.

2. Fundamentação

2.1. Amplitude do parecer

Inicialmente, destaco que o parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, com a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito, na forma do art. 110 do Regimento Interno.

Destarte, o exame jurídico se limitará as questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que motivaram a propositura do projeto de Lei nº 47/2025 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.

2.2. Quanto à forma

2.2.1. Competência legislativa

Esta análise decorre do sistema de repartição de competências previsto no texto constitucional (arts. 21 a 24 e 30 da CF). O projeto versa sobre matéria de interesse local para os fins do exercício da competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, inc. I, da CF, do art. 358, inc. I, da CERJ, e do art. 7º, inc. I, da Lei Orgânica.

2.2.2. Iniciativa para deflagrar o processo legislativo

Trata-se de proposição de iniciativa parlamentar.

Em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei (iniciativa geral, comum ou concorrente), conforme dispõe o art. 41 da Lei Orgânica 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 ou órgão (iniciativa privativa,





exclusiva ou reservada), o que decorre do princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).

Conforme entendimento consolidado no âmbito do STF, é vedada a interpretação ampliada das hipóteses de iniciativa reservada, sob pena de esvaziamento da atividade legislativa parlamentar (ADI-MC n.º 724, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, STF, DJ 27.04.2001).

A proposição em exame tem a finalidade de criar conselho e instituir fundo, porém, tais providências são reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo local.

Quanto ao conselho, observa-se que se trata de “órgão colegiado normativo, deliberativo e consultivo, vinculado à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer”, conforme consta no art. 2º.

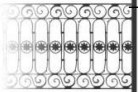
Logo, trata-se de órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é exclusiva nos termos do art. 43, inc. III, da Lei Orgânica:

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

A propósito, esse é o entendimento jurisprudencial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.719, DE 14 DE OUTUBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE ALTERA O ART. 19 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.671, DE 15 DE MAIO DE 2020, QUE REGULAMENTA A **INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - ATO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR** QUE MODIFICOU A COMPOSIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL INTEGRANTE DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO LOCAL - INADMISSIBILIDADE - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878 .911/RJ) - **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE**". A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo implica transgressão ao princípio da separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual. Fere a iniciativa privativa do Prefeito ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre organização e estruturação de órgão administrativo vinculado ao Poder Executivo local (ADI n.º 2298278-23.2020.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, Órgão Especial, TJ-SP, DJe 05.08.2021).

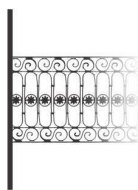
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.842/2022, DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. **CONSELHO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO INSANÁVEL. I - Lei Municipal nº 6.842/2022, do Município de Bento Gonçalves, que altera dispositivos atinentes ao Conselho Municipal**





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



do Patrimônio Histórico e Cultural. II - Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre atribuições do Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, órgão consultivo, deliberativo, e de assessoramento, vinculado à Administração Municipal. A Câmara de Vereadores disciplinou a atuação de órgão de assessoramento e colaboração da Administração local, matéria cuja iniciativa legislativa compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Afronta ao art. 60, II, d, da Constituição Estadual. III – Interferência em atribuições privativas do Chefe do Executivo, incluindo a direção superior da Administração, a competência para dispor sobre a sua organização e funcionamento, e a iniciativa legislativa reservada. Desrespeito às normas contida no art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual. IV - A caracterização do vício de iniciativa no processo legislativo também implica a violação do princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, com previsão no artigo 10 da Constituição Estadual. V – A sanção, tácita ou expressa, do Chefe do Poder Executivo, não possui o condão de convalidar o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (ADI n.º 70085635753, Rel. Des. Rui Portanova, Pleno, TJ-RS, DJe 29.11.22).

Por outro lado, a respeito do fundo, prevalece na jurisprudência o entendimento de que normas relativas à instituição são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (com exceção de Fundo vinculado ao Poder Legislativo), considerando a índole orçamentária da matéria. Esse raciocínio decorre da aplicação do art. 165, inc. III e § 5º, inc. I, da CF:

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 Lei que disponham sobre:

IV – **matéria orçamentária** e a que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

Pertinente destacar que 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** [...].

O Senado Federal aprovou o Parecer n.º 2, de 20 de fevereiro de 2019, no qual consta:

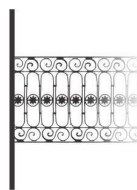
1. São inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituam fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo





Estado do Rio de Janeiro Câmara Municipal de Paraty

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



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.

A jurisprudência é firme no sentido que há vício de iniciativa nesses casos:

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).

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).

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 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).

Feitas essas considerações, entende-se que a criação de Conselho e Fundo Municipal é matéria reservada ao Prefeito, nos termos do art. 43, incs. III e IV, da Lei Orgânica. Portanto, entende-se que a proposição é acometida de **inconstitucionalidade formal**, em razão do vício de iniciativa.

Oportuno registrar que se trata de vício insanável, de modo que eventual sanção do Prefeito não seria capaz de convalidá-la.

2.2.3. Espécie normativa e técnica legislativa

Caso manifestada pela autoridade competente, a espécie normativa eleita seria o instrumento adequado, tendo em vista que a matéria tratada não exige forma de lei complementar ou outro ato normativo específico.

Para a aprovação são necessários votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara (maioria absoluta), nos termos dos arts. 111, § 2º, e 112, inc. I, "I", do Regimento Interno.

Contudo, em atenção ao vício de iniciativa explicado acima, recomenda-se que se veicule a proposição por meio de indicação, prevista no art. 199 do Regimento Interno. Além disso, nos termos do § 1º do referido art. 199: *"Não é permitido dar a forma de Projeto de Lei a assuntos reservados por este Regimento para constituírem objeto de indicação"*.

Há erro gráfico na redação do art. 1º, que prevê *"Fica instruído"* ao invés de *"Fica instituído"*. Além disso, no final do art. 3º consta *"transporte municipal"*.

No mais, quanto a técnica legislativa, a redação do projeto apresenta razoável clareza e 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 LC n.º 95/98, de modo que a cláusula que determina que a vigência será na data da publicação é reservada para as leis de pequena repercussão. No caso em apreço, considerando que





a proposição envolve a criação de órgão, recomenda-se a elaboração de emenda modificativa para contemplar prazo de vacância razoável.

3. Conclusão

Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, com o devido respeito aos autores da proposição, opino pela **inconstitucionalidade formal** do projeto de Lei n.º 47/2025 (conforme explicado no item 2.2.2.). Nesse sentido, recomenda-se que a matéria seja tramitada na forma de indicação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 03 de junho de 2025.

Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira
Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty
Matrícula nº 300022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 39003000340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gustavo Fellipe dos Santos Oliveira** em 03/06/2025 15:00

Checksum: **702520B572EBFB257623D3115B93D7D24D96E48BDE34C5E6B642041F582B3087**