



PARECER JURÍDICO N.º 27/2025

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta Procuradoria referente ao projeto de Lei n.º 55/2025, de autoria do vereador Tunico Gama, com o objetivo de instituir o fundo municipal de transportes. É o relatório.

2. Fundamentação

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 55/2025 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.

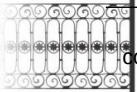
A constitucionalidade e legalidade de uma proposição legislativa deve ser avaliada sob dois aspectos: formal (compatibilidade do procedimento com as normas que regem o processo legislativo); e material (compatibilidade do conteúdo com a legislação). Passa-se, assim, para os respectivos exames.

2.1. Quanto à forma

2.1.1. 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 de Paraty.





Além disso, tratando-se de matéria orçamentária, a competência legislativa é concorrente, nos termos do art. 24, inc. II, da CF. O Município detém competência suplementar, na forma do art. 30, inc. II, da CF e art. 7º, inc. II, da Lei Orgânica de Paraty.

Dessa forma, há competência legislativa municipal.

2.1.2. 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 de Paraty e o art. 214, § 1º, inc. III, do Regimento Interno, prerrogativa constitucional inerente ao mandato legislativo.

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.

Artigo 214. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita a sanção do Prefeito.

§ 1º. A iniciativa dos projetos de lei cabe:

[...]

III. Ao Vereador;

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).

O Consultor Legislativo do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho¹, ensina que:

Procura-se, com isso, conferir a cada Poder [...] a prerrogativa de desencadear o processo legislativo, em relação às matérias de sua economia interna, ou relativas às suas atribuições constitucionais.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho²:

O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.

¹ CAVALVANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243237>.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009.



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:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, 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).

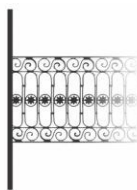
No caso em apreço, a proposição tem como objetivo instituir o Fundo Municipal de Transportes.

Porém, prevalece na jurisprudência o entendimento de que normas relativas à instituição e gerenciamento de fundo financeiro são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (com exceção de Fundo vinculado ao Poder Legislativo), 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).

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 Rezende³:

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.

³ 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.





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 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.

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

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.

3. Conclusão

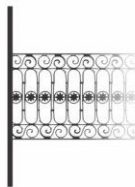
Diante do exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, ressalvada a natureza não vinculante deste parecer jurídico, opino pela **inconstitucionalidade** do projeto de Lei n.º 55/2025.





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

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



É o parecer, salvo melhor juízo.

Paraty-RJ, 20 de agosto de 2025

Erick Bridi Andrade

Procurador Geral da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 596