COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Ref. ao Projeto de Lei nº 254/2025

Interessado: **Vereadora Thabatta Pimenta.**

Assunto: "Institui o Fundo Municipal de Promoção dos Direitos Humanos da População LGBTQIAPN+ no Município de Natal e dá outras providências*".*

PARECER

EMENTA: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL. PARECER. ANÁLISE DOS ASPECTOS LEGAIS. **REJEIÇÃO TOTAL**.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Vereadora **Thabatta Pimenta**, que: *"Institui o Fundo Municipal de Promoção dos Direitos Humanos da População LGBTQIAPN+ no Município de Natal e dá outras providências."*

Observada a ordem de trabalho, o feito fora encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para fins de análise dos aspectos formais, legais e constitucionais.

Dada a continuidade ao trâmite, os autos foram remetidos à **VEREADORA CAMILA ARAÚJO**, para no prazo regimental, emitir parecer nos moldes previstos no art. 62 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO PARECER

A presente relatora, nos termos do art. 59, IX, "b"[1] e art. 62 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal, passa a analisar os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, técnica legislativa e redação final, destacando-os quando pertinentes.

3. ANÁLISE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A Constituição Federal, no art. 30, I e II, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Essa competência garante a autonomia municipal no tratamento de matérias relacionadas à vida da comunidade, incluindo políticas públicas voltadas à promoção da cidadania e dos direitos fundamentais.

Todavia, a autonomia legislativa municipal encontra limites na própria Constituição e na Lei Orgânica do Município, sobretudo quando a matéria proposta repercute diretamente na **organização da Administração Pública** e na **gestão orçamentária e financeira**.

A criação de **fundos públicos** configura medida que afeta a estrutura administrativa e a execução do orçamento municipal, uma vez que envolve:

- definição de fontes de custeio;
- administração de receitas e despesas específicas;
- eventual vinculação de receitas públicas;
- previsão de dotações em leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Esses aspectos inserem-se no campo de competência do **Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 61, §1º, II, "b" da Constituição Federal, aplicável subsidiariamente ao processo legislativo municipal. A Lei Orgânica de Natal e o Regimento Interno da Câmara Municipal reproduzem esse regramento, ao reservar ao Prefeito a iniciativa privativa em matérias que alterem a estrutura administrativa ou criem encargos à Administração.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar que criem fundos ou programas que impliquem despesa obrigatória ao Executivo.

No mesmo sentido, Tribunais de Justiça estaduais têm anulado leis municipais aprovadas por iniciativa parlamentar que criaram fundos ou conselhos

[1] Art. 59 No desenvolvimento de suas funções, os relatores e as Comissões obedecerão às seguintes normas; IX - o parecer conclusivo do relator pode ser: b) pela rejeição total;

vinculados à gestão financeira do Executivo, justamente por extrapolarem os limites da competência legislativa da Câmara Municipal.

Portanto, embora a Câmara Municipal possa — e deva — discutir e deliberar sobre políticas públicas de proteção a grupos sociais em situação de vulnerabilidade, não lhe cabe, por iniciativa parlamentar, instituir fundo público, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes e de usurpação da competência do Prefeito.

Em suma, a competência legislativa municipal para promover políticas inclusivas é indiscutível; entretanto, sua forma de exercício deve respeitar os limites constitucionais e regimentais, razão pela qual o presente projeto incorre em vício formal de iniciativa.

4. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA

A Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso IV, e art. 170, caput, estabelece a **livre iniciativa** como um dos fundamentos da República e da ordem econômica. Esse princípio assegura que o Estado deve intervir na economia e na gestão pública de maneira **proporcional, necessária e não excessiva**, evitando restringir indevidamente a liberdade administrativa e a autonomia dos entes governamentais na alocação de recursos.

No caso sob exame, a criação de um **fundo público específico** por iniciativa parlamentar gera duas consequências jurídicas relevantes:

- **Interferência na liberdade de gestão do Executivo**: ao vincular receitas e determinar a constituição de um fundo de destinação específica, a proposta legislativa restringe a margem de discricionariedade do Chefe do Executivo na formulação e execução das políticas públicas. Tal ingerência viola a prerrogativa administrativa de definir prioridades orçamentárias de acordo com o planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).
- **Limitação indireta à livre iniciativa econômica**: embora o projeto não crie encargos diretamente sobre agentes privados, a afetação de receitas municipais a um fundo específico pode comprometer a racionalidade da ordem econômica local, ao reduzir a flexibilidade do orçamento para investimentos em outras áreas essenciais (saúde, educação, segurança, infraestrutura). Isso pode repercutir indiretamente no ambiente de negócios e

no equilíbrio da atividade econômica, contrariando a diretriz constitucional da livre iniciativa como princípio basilar da ordem econômica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já apontou que a criação de despesas obrigatórias sem a correspondente previsão de receita ou sem iniciativa do Executivo compromete tanto o princípio da **separação dos Poderes** quanto a **livre iniciativa administrativa** do gestor público (v.g., ADI 1.917/DF, ADI 2.154/DF).

Ademais, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)** consagra a necessidade de planejamento e responsabilidade na gestão fiscal, reforçando que toda criação de despesa deve observar os limites de receita e a compatibilidade com os instrumentos de planejamento. A imposição de fundo específico por lei de iniciativa parlamentar afronta esses requisitos, restringindo a autonomia financeira e a iniciativa administrativa do Executivo.

Em síntese, ainda que o objetivo da proposição seja legítimo e socialmente relevante, a forma escolhida — criação de fundo por lei parlamentar — **contraria o princípio da livre iniciativa**, entendido aqui não apenas no âmbito econômico, mas também como expressão da liberdade de gestão administrativa do ente público, que deve ser preservada em respeito ao texto constitucional.

5. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

O princípio da proporcionalidade, de origem no direito alemão (*Verhältnismäßigkeit*), foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como parâmetro de controle da atuação estatal, servindo para limitar excessos normativos e administrativos. Em paralelo, o princípio da razoabilidade, com raízes no direito norte-americano, reforça a exigência de equilíbrio, adequação e justiça na formulação de atos estatais.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** reconhece a proporcionalidade e a razoabilidade como princípios implícitos decorrentes do **Estado de Direito** e aplicáveis a todo o processo legislativo e administrativo (v.g., RE 197.917/RS e ADI 2.650/DF). Ambos funcionam como critérios de aferição da legitimidade da intervenção estatal.

A aplicação da proporcionalidade exige o exame de três subprincípios:

1. **Adequação** – a medida deve ser apta a alcançar o objetivo pretendido. Embora a criação de um fundo público possa ser considerada apta a assegurar financiamento contínuo a políticas de inclusão, a finalidade social poderia ser igualmente atendida por mecanismos menos rígidos, como a previsão de dotações orçamentárias nas leis anuais (LOA) ou a criação de programas no âmbito do Executivo.
2. **Necessidade** – deve-se verificar se não existem meios alternativos menos restritivos. No caso, a instituição de fundo específico não é a única via para viabilizar recursos destinados à promoção dos direitos da população LGBTQIAPN+. A destinação orçamentária mediante rubricas específicas nas leis orçamentárias, convênios ou programas municipais constituem instrumentos menos gravosos à autonomia administrativa do Executivo.
3. **Proporcionalidade em sentido estrito** – deve-se ponderar a relação entre os benefícios esperados e os custos ou restrições impostas. Ainda que a medida busque tutelar direitos fundamentais relevantes, o custo institucional de restringir a liberdade orçamentária do Executivo e de criar vinculação permanente de receitas pode ser desproporcional, sobretudo diante das exigências constitucionais de equilíbrio fiscal e da necessidade de flexibilidade na gestão de recursos públicos.

Quanto à **razoabilidade**, observa-se que o projeto apresenta insuficiência de justificativas financeiras e técnicas para a criação de um fundo permanente, sem a demonstração clara de impacto fiscal, fontes de custeio e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tais lacunas comprometem a razoabilidade da medida, pois não permitem aferir se o instrumento escolhido é efetivamente equilibrado e adequado ao contexto orçamentário municipal.

Em síntese, embora o projeto busque tutelar valores constitucionais de grande relevo — dignidade da pessoa humana, igualdade e não discriminação —, a forma legislativa proposta não atende plenamente aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois:

- adota instrumento mais oneroso do que o necessário;
- compromete a autonomia orçamentária do Executivo;

- não apresenta compatibilidade imediata com os instrumentos de planejamento fiscal.

Assim, a medida mostra-se desproporcional em relação ao fim legítimo que persegue, recomendando-se sua rejeição sob o ponto de vista da juridicidade.

6. CONCLUSÃO

Após análise do Projeto de Lei em questão, conclui-se que a iniciativa de criação do Fundo Municipal de Promoção dos Direitos Humanos da População LGBTQIAPN+ apresenta **vício de inconstitucionalidade formal**, por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para propor normas que impliquem a criação de fundos e a gestão orçamentária municipal.

Além disso, a proposição revela incompatibilidade material com princípios constitucionais estruturantes, que se inter-relacionam em ordem hierárquica:

1. **Princípio da competência legislativa** – como corolário da separação dos Poderes, constitui limite formal intransponível à atuação do Legislativo, impedindo a usurpação de atribuições do Executivo;

2. **Princípio da livre iniciativa** – no âmbito da gestão pública, protege a liberdade administrativa do Executivo na definição e execução das políticas públicas, impedindo a imposição de encargos ou vinculações orçamentárias não previstas em lei de iniciativa própria;

3. **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade** – ainda que a finalidade seja legítima e alinhada à proteção de direitos fundamentais, o meio escolhido mostra-se excessivo e inadequado, diante da existência de alternativas menos restritivas e mais equilibradas do ponto de vista fiscal e administrativo.

Assim, verifica-se que o projeto, embora inspirado em valores constitucionais relevantes — dignidade da pessoa humana, igualdade e não discriminação —, incorre em vícios que comprometem sua validade jurídica e sua adequação normativa.

Diante do exposto, este parecer é **pela rejeição do Projeto de Lei**, ressaltando-se que tal conclusão não constitui juízo de valor sobre o mérito social da proposta, mas tão somente manifestação técnica pautada nos limites constitucionais, legais e regimentais que orientam o processo legislativo municipal.

É o parecer.

Natal/RN, 20 de agosto de 2025.



CAMILA ROUSE DE ARAÚJO CABRAL

Vereadora.