



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 15 de maio de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do Projeto de Lei nº 8.047/2025, de autoria do Vereador Dr. Edson, que “**DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE FRALDÁRIOS EM PRAÇAS E PARQUES PÚBLICOS A SEREM CONSTRUIDOS OU QUE SOFREREM REFORMAS**”.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

Art. 1º Fica determinado que todas as praças e parques públicos a serem construídos ou que sofrerem reformas poderão realizar a instalação de fraldários.

Parágrafo único. Entende-se por fraldário o ambiente acessível, higiênico e seguro que disponha de cobertura, bancada para troca de fraldas e descarte apropriado de lixo, de acordo com a regulamentação, instalados em áreas sem restrição de acesso.

Art. 2º A quantidade, dimensão e os materiais que constituirão os fraldários serão determinados pelo Poder Executivo de modo a atender as dimensões e a capacidade de público das praças e parques a serem construídos ou que venham a sofrer reformas.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

I - FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.



II - INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

Quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral¹.

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

“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 norma constitucional expressa e inequívoca².”

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que versem sobre a instalação de fraldários em locais públicos, ainda que incidam necessariamente em despesa para administração pública.

Assim, não há impedimento aos nobres vereadores de iniciarem o processo legislativo, a fim de dispor sobre normas que tratam do referido assunto, estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados.

¹ **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).

² **ADI-MC 724/RS**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



No entanto, não é possível que projetos de iniciativa do Poder legislativo interfiram na estruturação ou criem novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, pois em tal caso estarão violando o inciso V do artigo 45 e o inciso XIII do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

*Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:
V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;*

*Art. 69. Compete ao Prefeito:
XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*

Cabe realçar que mesmo que a lei imponha normas que, de forma indireta, possam desencadear em novas despesas, a competência para legislar não será, em regra, privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não se estabeleçam regras sobre os seus órgãos e estrutura administrativa e regime jurídico de seus servidores, como é o caso.

O STF, no ARE 878.911 RG/RJ, já reconheceu, em sede de repercussão geral, que: *"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos."* (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Quanto à competência, a Constituição Federal no inciso I do art. 30 sustenta que compete aos municípios brasileiros legislarem sobre *"assuntos de interesse local"*. O inciso II do Art. 23 da Constituição sustenta também que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *"cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência"*.

A Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, repetindo a Constituição Federal, traz no inciso II do art. 21 a seguinte previsão:

*Art. 21. É competência do Município, comum à União e ao Estado;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência; g.n.*

Ademais, o inciso IV do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, que trata da competência da Câmara Municipal de Pouso Alegre traz ainda a reafirmação sobre a competência do Legislativo em tratar de matérias atinentes ao mencionado art. 21, vejamos:



Art. 39. Compete à Câmara, fundamentalmente:

IV - cumprir atividades especificamente dirigidas ao cidadão e à comunidade, no sentido de integrá-los no governo local.

Parágrafo único. A competência a que se refere o inciso I deste artigo, envolve os assuntos arrolados nos arts. 18 a 21 e ainda: (Vide Lei Ordinária Nº 3620)

A Constituição Federal em seu art. 6º prevê que ***“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”***.

Com efeito, são compatíveis com o texto constitucional as normas propostas por iniciativa do Poder Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo, a fim de que se promulguem regras sobre o interesse local, como é a instalação de estrutura que visa a proteção de crianças. Não se faz, nessas hipóteses, diferenciação entre as atribuições legislativas do Poder Executivo e Legislativo.

Sabe-se que, em consonância com o art. 113 do ADCT e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda criação de despesas pela administração pública deve ser precedida de estudo do impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado na elaboração da norma em questão.

Segundo o artigo nº 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal, ***“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”***.

Interpretando o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.

Fazemos referência à ADI 6.074, da relatoria da Min. Rosa Weber (j. em 21.12.2020), em que se examinou hipótese análoga à presente envolvendo benefício fiscal de IPVA também conferido pelo Estado de Roraima, cujo processo de criação foi despido de análise do impacto orçamentário e financeiro. Nessa ocasião, prevaleceu a conclusão pela inconstitucionalidade formal da mencionada legislação estadual, nos seguintes termos:



“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.”

Neste sentido, também já decidiu, em recente decisão, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ARTIGO 113 DO ADCT - OBRIGATORIEDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A Lei n. 5.601/2023 do Município de Patrocínio, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal sem estudo do impacto orçamentário e financeiro incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT". (TJMG. Ação Direta Inconst 1.0000.23.159496-1/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j: 10/04/2024).

Todavia, o próprio Tribunal de Justiça de Minas Gerais em decisão recente reafirmou entendimento no sentido de concluir pela desnecessidade de inclusão de estudo de impacto, na medida em que a Lei Municipal apenas AUTORIZA o Poder Executivo a realizar o referido gasto, vejamos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.374/2020 - MUNICÍPIO DE INCONFIDENTES - ISENÇÃO DE IPTU, ISS E TAXAS DE ALVARÁ,

5



*LOCALIZAÇÃO, E FUNCIONAMENTO DE EMPRESAS ABERTAS HÁ MENOS DE UM ANO - AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA - **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA** - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. Para a concessão de liminar, devem estar presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, consubstanciado na aparência do bom direito, e o *periculum in mora*, que significa o risco de dano enquanto demora o resultado do processo principal. **Não vislumbrando o prejuízo imediato com a manutenção da eficácia da Lei Municipal impugnada, que traz apenas disposições autorizativas, imperioso o indeferimento da medida cautelar pleiteada.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.585071-2/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 08/09/2021, publicação da súmula em 14/09/2021) g.n.*

Embora a despesa não seja propriamente obrigatória, vez que se trata de lei autorizativa, a autorização legal possibilita a implementação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo sem que seja promulgada nova lei.

Desta forma, a despeito de respeitáveis opiniões em sentido contrário, entendo que, por se tratar de lei autorizativa, sua implementação dependerá diretamente da atuação do Executivo, que se aproveitará do juízo de conveniência e oportunidade, destinando quando ocorrerá sua implementação e quanto irá disponibilizar de seu recurso financeiro para construção de fraldários.

Corroborando esse entendimento, a partir de uma interpretação a *contrario sensu*, pode-se citar a ementa do Acórdão proferido quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.23.225959-8/000, pelo Egrégio TJMG, que assim dispõe:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPLANTAÇÃO DE ECOBARREIRAS E SISTEMA DE ALERTA À POPULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- Não há falar em iniciativa exclusiva do Executivo em tema de direito ambiental e defesa civil, mormente diante do Tema 917 do STF.

- Dispensável a apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário de proposta legislativa que, a par de autorizativa, prevê meios para implantação que não dependem de gasto público.

Neste mesmo sentido, embora seu voto tenha sido considerado vencido, o Des. Renato Dresh, acompanhado do voto da Des. Beatriz Pinheiro Caires e do Desembargador Marcelo Rodrigues, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.252640-2/000 (TJMG), concluindo de forma divergente ao Relator, Des. Kildare Carvalho, proferiu o seguinte voto:

Posto de outro modo, ainda que o emprego da técnica da elaboração de lei meramente autorizadora seja passível de críticas, o fato, por si só, não é capaz de eivar a norma de inconstitucionalidade, impondo-se a análise de seu conteúdo. Da ausência de vício de iniciativa e/ou violação à separação de poderes.



O Supremo Tribunal Federal (STF) sedimentou entendimento no sentido de que a mera criação de programas, por si só, não implica absolutamente nenhuma ingerência indevida nas funções executivas, nem está infensa à atividade legislativa por iniciativa da Câmara Municipal. O que se veda é a interferência em temas reservados, sobretudo acerca da organização dos serviços públicos.

Sobre a questão, decidiu-se no ARE 878.911/RJ, submetido à sistemática da repercussão geral (tema 917): Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Assim, se a norma questionada não deliberar sobre aquelas matérias reservadas, particularmente aquelas previstas no art. 66, III, e no art. 90, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), não haverá vício a reconhecer.

E, para o caso em exame, verifica-se que a lei, mesmo estabelecendo orientações para o programa proposto, não trata da organização nem da atividade direta do Poder Executivo. Tampouco cuida da criação de cargos ou da alteração da estrutura ou das atribuições de algum órgão vinculado ao Poder Executivo local.

Some-se a isso o dado de que a norma meramente programática e de eficácia limitada, porque deixa integralmente a cargo do Poder Executivo o poder/dever de dizer como e quando implementar a política educacional proposta, tanto que ressalta em seu art. 4º: Art. 4º Cabe ao Poder Executivo, regulamentar o programa e a forma de participação do mesmo quanto à participação e da frequência de participação de cada escola da Rede Municipal de Ensino. (destaquei)

Ou seja, da maneira como posto, a norma sequer cria direitos aos administrados, nem impõe despesas ao poder público.

(...)

Em reforço, tem-se que a norma não cria absolutamente nenhuma despesa para o poder público e, por isso, não há nem ao menos indícios de violação à regra do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), aplicável aos municípios por força do julgado pelo STF na ADI 6.074 (Rel. Min.ª Rosa Weber, j. 21/12/2020, pub. 08/03/2021).

Isso porque, como já ressaltado, a instituição do programa depende de total regulamentação pelo Poder executivo, que poderá deliberar livremente sobre o modo de implementá-lo, quicá pelo aproveitamento da estrutura já existente ou por meio de parceria, sem ônus à municipalidade. g.n.

O Projeto de Lei em análise sustenta em seu artigo 1º que ***“Fica determinado que todas as praças e parques públicos a serem construídos ou que sofrerem reformas poderão realizar a instalação de fraldários”***. Dá leitura do referido dispositivo também é possível concluir que o município PODERÁ realizar a instalação de fraldários, não criando, entretanto, uma obrigatoriedade, na medida em que podemos reconhecer que a proposição analisada nada mais é do que **AUTORIZATIVA**.

Assim sendo, em que pese a necessidade do plenário desta Casa possuir o dever / poder de ponderar sobre este tema, entendo que, por se tratar de lei autorizativa (na sua essência) que dependerá diretamente da atuação do Poder Executivo para sua implementação (vide artigos 1º e 2º), concluo também pela inexistência de inconstitucionalidade formal, ante a ausência do estudo de impacto orçamentário previsto no art. 113 do ADCT.



Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

III - QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

IV – CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.047/2025**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o nosso entendimento e parecer, *S.M.J.*

Edson Raimundo Rosa Junior
OAB/MG 115.063
Diretor de Assuntos Jurídicos



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=C8330UEXARF14263>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: C833-0UEX-ARF1-4263

