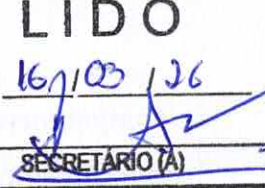




Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica
PARECER JURÍDICO Nº 194/25

DA: PROCURADORIA JURÍDICA
PARA: MESA DIRETORA
PROJETO DE LEI Nº 167/25

LIDO	
EM	16/03/26
	
SECRETÁRIO(A)	

I - RELATÓRIO

A Mesa Diretora remete a esta Procuradoria Jurídica o **Projeto de Lei nº 167/25** e solicita parecer técnico nos termos da Resolução nº 1.241/91, que estabelece normas para tramitação de Projetos nesta Casa Legislativa.

Trata-se de apresentação de Projeto de Lei de autoria do nobre vereador **JOSÉ ONOFRE DA SILVA**, que dispõe sobre a instalação de **fraldários adaptados em estabelecimentos públicos e privados de grande circulação no Município de Volta Redonda, assegurando acessibilidade a crianças, adolescentes, adultos e idosos com deficiência que necessitam do uso de fraldas.**


Em síntese é o presente relatório, passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Competência legislativa

Inicialmente, destaca-se que a competência legislativa municipal encontra amparo na Carta da República e na Lei Orgânica Municipal, principalmente em seus artigos 30, I e II; 29 e incisos, respectivamente, que tratam das competências privativa e suplementar dos Municípios, cabendo aos mesmos legislarem sobre tudo que for de interesse local, suplementando as legislações federal e estadual no que couber.

No caso em apreço, analisando o Projeto de Lei proposto pelo nobre vereador, verifica-se que o mesmo tem como objetivo **dispor sobre a instalação de fraldários adaptados em estabelecimentos públicos e privados de grande circulação no Município de Volta Redonda, assegurando**

CMVR / Divisão de Expediente	
Recebido em	28/11/2025
às	11:30 horas
	
Assinatura do Servidor	



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

acessibilidade a crianças, adolescentes, adultos e idosos com deficiência que necessitam do uso de fraldas.

É possível verificar que o tema está inserido na esfera de competência legislativa do Município, **pois cuida de assunto de interesse local**, sem invadir esfera de competência de outro ente político, respeitando a regra do **art.30, I da Constituição Federal e art.29, I da Lei Orgânica do Município.**

O objeto do PL situa-se no campo de proteção e defesa da pessoa com deficiência, acessibilidade, saúde pública, políticas de inclusão social, poder de polícia administrativa local.

Tais matérias estão amparadas pelas competências comum administrativa (arts. 23, II) e legislativa (30, I e II da CF), bem como pela responsabilidade municipal em promover políticas públicas de inclusão e acessibilidade.

Trata-se de disciplina local sobre organização de espaços públicos e privados e requisitos mínimos de acessibilidade, tema reiteradamente reconhecido pelo STF como de competência legislativa municipal.

2. Iniciativa legislativa

No tocante ao aspecto formal subjetivo, cumpre-nos assentar que o Projeto de Lei **não possui vício**, na medida em que as matérias para as quais há iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo são aquelas indicadas no art.112, § 1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e as do art.53 da Lei Orgânica Municipal, que reproduzem em linhas gerais a regra contida no art.61, § 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, **o rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo é considerado taxativo**, ou seja, por se tratar de regra de direito estrito deve ser interpretada restritivamente, conforme posicionamento já pacificado no âmbito do Egrégio **Supremo Tribunal Federal** que assim já decidiu.



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ

Procuradoria Jurídica

“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 explícita e inequívoca.” STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 (original sem grifos).

No caso em apreço, a matéria tratada no Projeto de Lei não se encontra nesse rol taxativo, **não sendo hipótese de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.**

Este entendimento quanto à impossibilidade de interpretação ampliativa do rol taxativo previsto no art.61, § 1º da CF, vem sendo reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, e culminou com o julgamento do **ARE 878.911/RJ, com repercussão geral reconhecida**, onde a Corte Suprema assim decidiu:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. **3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. Recurso extraordinário provido. (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).

No caso ora analisado, embora o Projeto de Lei crie despesas para a Administração Pública, não trata especificamente de estrutura ou atribuição de órgãos públicos do Município, nem tampouco de regime jurídico de seus servidores, **o que afasta o vício formal de iniciativa**, de acordo com a jurisprudência do STF.

3. Aspectos orçamentários

O projeto gera despesa pública, ainda que em caráter limitado, uma vez que obriga o Município a instalar e manter fraldários em



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

estabelecimentos públicos; determina treinamento de servidores; exige aquisição e instalação de mobiliário e equipamentos; impõe manutenção contínua.

Por esse motivo, torna-se obrigatória a observância do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela EC 95/2016, que determina:

"A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

O Supremo Tribunal Federal tem interpretado tal dispositivo como norma de observância cogente, cujo cumprimento não é facultativo e constitui requisito formal essencial do processo legislativo, sob pena de inconstitucionalidade formal da lei aprovada sem a estimativa.

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 6080 RR — Publicado em 10/01/2023. O STF reafirmou que a jurisprudência da Corte é firme no sentido de que o art. 113 do ADCP se aplica a todos os entes federados e que a ausência de estudos de impacto financeiro e orçamentário em lei que cria despesa configura vício de inconstitucionalidade.

Assim, a ausência dessa estimativa constitui vício formal na tramitação da proposição e pode suscitar questionamento de validade da norma posteriormente.

4. Livre Iniciativa x Poder regulatório do Município.

O Projeto de Lei nº 167/2025 tem por finalidade ampliar a acessibilidade e garantir condições adequadas de higiene e dignidade às pessoas que utilizam fraldas, determinando a instalação de fraldários adaptados em estabelecimentos públicos e privados de grande circulação. A proposta se insere no contexto de políticas de inclusão e promoção de direitos fundamentais.

No que se refere aos estabelecimentos privados, contudo, cabe registrar que as obrigações estruturais impostas pelo projeto podem ser interpretadas como uma restrição significativa à **livre iniciativa**, prevista no art. 170 da Constituição Federal, na medida em que exigem adaptações físicas e custos adicionais de forma uniforme e mandatária.



Câmara Municipal de Volta Redonda - RJ
Procuradoria Jurídica

Ainda que o Município detenha competência constitucional para exercer poder de polícia e regular atividades econômicas em matéria de higiene, acessibilidade e segurança, permanece a possibilidade de questionamento quanto à proporcionalidade da intervenção, especialmente sob o prisma do equilíbrio entre interesse público e autonomia empresarial.

Por fim e por tudo que já foi abordado neste parecer, reitera-se que é da **Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa** a competência para emitir parecer sobre a constitucionalidade do projeto apresentado, na forma do art.46, incisos I e II do Regimento Interno, **cabendo às demais Comissões Permanentes que tratarem da matéria, a manifestação sobre o mérito.**

III - CONCLUSÃO

Diante dos argumentos expostos e do caráter **opinativo** deste parecer, esta Procuradoria Jurídica **é favorável** à tramitação do **Projeto de Lei nº 167/25, com a ressalva apontada**, que poderá ser apreciada pelas **Comissões Permanentes desta Casa Legislativa**, cabendo ao douto e soberano Plenário a discussão e deliberação definitiva.

É o presente parecer, s.m.j;

Volta Redonda, 26 novembro de 2025.

Alexandre Faria Thuler
Procurador Jurídico do Legislativo
Matrícula 1180 / OABRJ 148.179

Xm

