

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL P A R E C E R

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº. 147/2025

**Autor(a):** Ver. Ana Fidelis

**Ementa:** “Altera a Lei nº 5129, de 23 de novembro de 2017, que ‘dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de estabelecimentos privados que possuem acesso ao público e dá outras providências’”

**Relator (a):** Ver. Samuel Alencar

**Conclusão:** Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

### I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Altera a Lei nº 5129, de 23 de novembro de 2017, que ‘dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de estabelecimentos privados que possuem acesso ao público e dá outras providências’.

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

### II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



### III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em epígrafe pretende alterar a Lei Municipal nº 5129, de 23 de novembro de 2017, a fim de ampliar os seus destinatários, obrigando, além dos estabelecimentos privados, os órgãos públicos a construírem fraldários.

Inicialmente, quanto à competência para legislar sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XV, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*[...]*

*XV - proteção à infância e à juventude;*

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)*

*[...]*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*[...]*

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:



A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, merece registro que a proposição encontra suporte no art. 6º da CRFB/88, in verbis:

*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.* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da LOM e o art. 105 do RICMT, abaixo transcritos:

*Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

*Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.*

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, da CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*



- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo referidas matérias iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados, do Distrito Federal e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo.

Nesse sentido, a egrégia Corte reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF. O caso tratava de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que declarou inconstitucional a Lei Municipal nº. 5.616/2013, cujo objeto é a determinação de instalação de câmeras de segurança nas escolas públicas do Município.





Assim, não obstante a norma imponha gastos à Administração Municipal, a jurisprudência da Suprema Corte afastou a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

*Tema 917 da Repercussão Geral (tese firmada no julgamento do ARE878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 11/10/2016):*

*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* (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal) (grifo nosso)

*Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil -- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007) (grifo nosso)*

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

*I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos.*

*II - Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.*

*III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que "[N]ão 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)."*

*IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1338645 AgR, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 18/12/2021,*



Processo Eletrônico DJe-013 DIVULG 25-01-2022 PUBLIC 26-01-2022)  
(grifo nosso)

É importante citar também recente decisão do STF, no bojo do ARE: 1510313 RJ, a qual declara constitucional a Lei nº 7.421/2022, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, a qual determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos, a serem construídos ou que sofrerem reformas, conforme se verifica abaixo:

*Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, a, da Constituição Federal, apresentado pela Mesa Diretora Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado: “REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.421/2022, do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, a qual determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos, a serem construídos ou que sofrerem reformas. Ingerência sobre o funcionamento e a organização da administração municipal. Gestão dos bens públicos. Matéria inserida na reserva de administração. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para definição das responsabilidades dos órgãos integrantes da administração pública. Ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 7º e 145, incisos II e VI, letra ‘a, da Carta Estadual. Procedência da pretensão deduzida na representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei impugnada.” No caso em análise, verifica-se que da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração Pública, mas tão somente determina aos gestores municipais a instalação de fraldários em parques públicos a serem construídos ou que forem reformados, de modo que restaram resguardadas a autonomia do Poder Executivo para regulamentar a aludida Lei, bem como a conveniência e a oportunidade para a realização das obras ou reformas dos equipamentos públicos. Dessarte, observa-se que o acórdão recorrido diverge do entendimento do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual deve o recurso extraordinário ser provido. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dou provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, declarar constitucional a Lei Municipal nº 7.421/2022, do Município do Rio de Janeiro/RJ. (STF - ARE: 1510313 RJ, Relator.: FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 04/02/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04/02/2025 PUBLIC 05/02/2025)*

Quanto à temática, ressalta-se também o entendimento esposado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, reconhecendo a constitucionalidade de lei municipal que prevê a instalação de fraldários em ambientes públicos. Vejamos:



Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva – Lei nº 6.457/2023, de iniciativa parlamentar, que prevê "a instalação de fraldários em ambientes públicos e privados de circulação, permanência ou concentração de grande número de pessoas" – Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo – Inocorrência de vício de iniciativa – Proteção à infância e maternidade – Direito sociais – Competência normativa suplementar municipal, à luz do interesse local – Inteligência do Tema nº 917 de Repercussão Geral – Jurisprudência do E. STF que vem prestigiando leis de iniciativa parlamentar garantidoras de direitos sociais – Violação ao pacto federativo que somente se observa pontualmente – Art. 3º, ao fixar prazo de seis meses para implantação dos fraldários, igualmente viola o postulado da separação dos Poderes, ensejando o expurgo da expressão "público" – Art. 4º, que estabeleceu prazo de 30 dias para regulamentação da lei, que incorre no mesmo vício – Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2016145-63.2024.8 .26.0000 São Paulo, Relator.: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 12/06/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/06/2024)

Quanto à alegação de ausência de dotação orçamentária, cumpre destacar que esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado pelo STF, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº. 3.599:

*"O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. (grifo nosso)*

Portanto, diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para proteção da maternidade e infância.

#### IV – CONCLUSÃO:


Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.





Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 08 de julho de 2025.

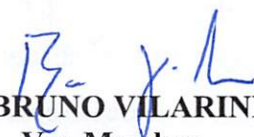


**Ver. SAMUEL ALENCAR**  
Relator

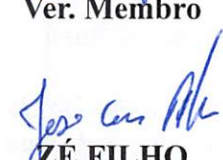
Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



**Ver. VENÂNCIO CARDOSO**  
Presidente



**Ver. BRUNO VILARINHO**  
Ver. Membro



**ZÉ FILHO**  
Ver. Membro

