



Processo administrativo nº 981/2025

Projeto de Lei Ordinária nº 050/2025

Proponente: Vereador Josué Enfermeiro (PP)

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de fraldários em praças e espaços públicos do Município de Viana, e dá outras providências. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do Projeto.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 050/2025, de autoria do Vereador Josué Enfermeiro (PP), que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de fraldários em praças e espaços públicos do Município de Viana.

O Vereador, em sua justificativa, argumenta que a instalação de fraldários em praças e parques públicos atende a uma necessidade concreta das famílias, garantindo um espaço acessível, higiênico e seguro para a troca de fraldas de bebês e crianças pequenas, com grande impacto na qualidade de vida e no conforto dos usuários desses equipamentos de lazer.

Ressalta que a exigência incide apenas sobre obras novas ou reformas substanciais, mostrando-se equilibrada ao não impor ônus imediato às estruturas existentes e ao respeitar o planejamento orçamentário e administrativo do Poder Executivo. O projeto apoia-se no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, e vincula-se diretamente a direitos fundamentais como a proteção integral da criança (art. 227) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Por fim, destaca que não há vício de iniciativa nem criação de despesa direta, pois o texto limita-se a fixar diretrizes gerais e delega ao Executivo a regulamentação técnica e a execução, em conformidade com o entendimento do STF (ARE 1.510.313/RJ, Tema 917), que valida normas parlamentares que criem despesa futura sem disciplinar estrutura administrativa ou regime jurídico de pessoal.

É o relatório.





2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona DI PIETRO, Maria Silvia Zanella³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Desde o início, é importante esclarecer que a Procuradoria desta Casa Legislativa possui competência estritamente técnico-jurídica, não se envolvendo em questões de natureza político-administrativa, as quais são de atribuição exclusiva dos parlamentares.

Dessa forma, as considerações aqui apresentadas se restringem à análise da constitucionalidade formal e material, bem como à verificação da juridicidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei submetido à apreciação.

3.1.1. Competência

A competência legislativa municipal para a tramitação da proposta encontra respaldo jurídico, sem qualquer impedimento formal. O art. 30, I e II, da Constituição Federal atribui aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de **interesse local**, e a **suplementação** de normas federais e estaduais, no que couber.

A Lei Orgânica do Município de Viana, em seu artigo 7º, incisos III e V, reforça essa competência ao dispor sobre a organização e a melhoria dos serviços públicos urbanos, estabelecendo que cabe ao ente local prover medidas voltadas ao bem-estar da população.

Considerando essa premissa, verifica-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 50/2025 se insere no conceito de interesse local, visto que sua matéria está diretamente relacionada aos habitantes do Município e aos agentes que possuem negócios jurídicos dentro de sua jurisdição. Tal entendimento é reforçado pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF),





que consolidou a interpretação do **princípio da predominância do interesse local**, determinando que os Municípios podem legislar sobre temas que afetam diretamente sua realidade, sem depender exclusivamente da normatização estadual ou federal.

O STF também destaca que a autonomia legislativa municipal deve ser favorecida, conferindo aos entes locais maior liberdade para regulamentar matérias que impactam sua população. Esse posicionamento alinha-se à intenção do constituinte de 1988, que elevou os Municípios à categoria de entes federativos, com competências legislativas próprias.

Nesse contexto, a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵ esclarece que o interesse local se caracteriza pela predominância das necessidades municipais sobre as estaduais ou federais, abrangendo temas que, direta ou indiretamente, influenciam a vida dos cidadãos e refletem na organização da municipalidade. Dessa forma, reforça-se a legitimidade da atuação municipal sobre o tema tratado no projeto.

Por fim, a norma constante da proposta legislativa adequadamente se insere na definição de interesse local, uma vez que aborda, ao legislar sobre fraldários em espaços públicos, a proteção e garantia de direitos das pessoas residentes no Município de Viana através da assistência pública, considerando suas peculiaridades e necessidades específicas.

A matéria insere-se na competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, caracterizando uma **responsabilidade solidária** entre os entes federados, conforme prevê o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, e o artigo 8, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Viana.

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Além disso, nos termos do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, quando configurado o interesse local, é permitido ao Município suplementar as legislações federal e estadual, ajustando-as às realidades municipais, no exercício da chamada **competência suplementar**.

No entanto, faz-se mister observar que a Constituição Federal, consoante à responsabilidade concorrente disposta no art. 24, incube à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
II - orçamento;
III - juntas comerciais;
IV - custas dos serviços forenses;

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de **deficiência**;
- XV - proteção à infância e à juventude**;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

A Constituição Federal, em seu artigo 24, não menciona expressamente os Municípios como entes competentes para legislar sobre a proteção à infância e à juventude, o que poderia sugerir que sua atuação se limita à aplicação das normas estabelecidas pelos demais entes federados. Dessa forma, a iniciativa legislativa sobre o tema estaria reservada à União e aos Estados.

No entanto, essa limitação não é absoluta, pois a Constituição, em seu artigo 30, inciso II, confere aos Municípios a competência suplementar para legislar sobre matérias de interesse local. Assim, quando a legislação federal e estadual já tratar do assunto, o Município pode complementar essas normas, ajustando-as às suas realidades específicas e promovendo políticas públicas que ampliem a proteção e inclusão das crianças e suas famílias no âmbito municipal.

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343⁶:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE

⁶ ADI 6.343 MC-REF, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 6-5-2020, P, DJE de 17-11-2020





CONCEDIDA. (...) 4. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); (...)

Reforça-se a isto o *decisum* do Exmo. Ministro Dias Toffoli no seguinte agravo regimental, em que se refere ao entendimento da Suprema Corte que reconhece a competência suplementar municipal no tema da integração de pessoas com necessidades especiais, que é comparável ao projeto de lei ora em análise, por tratar de meio de assistência através de obrigação de instalação de estruturas em locais públicos:

EMENTA Direito constitucional. Competência suplementar do município para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Matéria de interesse local. Obrigação de instalação de piso tátil de orientação e alerta junto aos telefones públicos. Possibilidade. Entendimento em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. **1. O acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual os municípios podem suplementar a legislação federal e estadual para aprimorar a acessibilidade e a integração das pessoas com necessidades especiais.** 2. Agravo regimental não provido. 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.⁷ (grifo nosso)

É oportuno mencionar novamente o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes⁸, em sua lição doutrinária sobre a competência suplementar dos Municípios. Segundo sua análise, cabe aos entes municipais a regulamentação das leis federais e estaduais, desde que ajustadas às peculiaridades locais, sem que haja contradição com a normatividade superior:

O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competên-

⁷ ARE 1392271 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 03/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 25-11-2022 PUBLIC 28-11-2022)

⁸ Direito constitucional. – 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017. p. 244.





cia suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.

Esse posicionamento reforça a legitimidade do Município para adequar normas gerais às realidades específicas de sua população, garantindo uma aplicação mais eficaz e contextualizada das legislações já vigentes. Dessa forma, a competência suplementar não configura inovação legislativa, mas sim um mecanismo para aprimorar a execução das normas dentro da esfera municipal.

Dessa forma, uma vez demonstrado o interesse local, e desde que o projeto suplemente a legislação federal e estadual **sem contrariar normas superiores**, é possível concluir que há regular competência legislativa municipal para tratar do tema em análise.

Diante disso, a proposta merece atenção aprofundada nas etapas seguintes, a fim de garantir sua conformidade normativa e adequação aos princípios jurídicos aplicáveis.

3.1.2. Iniciativa

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹ destaca que, no atual quadro institucional, não há iniciativa legislativa irrestrita, uma vez que nenhum órgão estatal possui competência para propor leis sobre qualquer matéria indiscriminadamente. De acordo com sua análise, todos os órgãos superiores exercem um poder de iniciativa limitado, condicionado às disposições normativas que definem suas atribuições.

Dessa forma, conclui-se que a reserva de iniciativa legislativa configura uma restrição à função legislativa, devendo obrigatoriamente ser prevista expressamente na Constituição, não podendo ser presumida ou aplicada de maneira ampla sem fundamento constitucional.

O projeto em questão foi apresentado por um Vereador da Câmara Municipal de Viana, no pleno exercício de sua função legislativa típica. Considerando que o projeto não cria encargos diretos ao orçamento nem altera a estrutura administrativa do Executivo, este não infringe as limitações do art. 61, §1º da Constituição Federal, de aplicação obrigatória para Estados e Municípios, nem o art. 31, parágrafo único, I e IV, da Lei Orgânica do Município de Viana (LOMV); assim, sua tramitação não enfrenta restrições quanto à iniciativa legislativa.

⁹ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





Ainda que suas disposições possam implicar despesas públicas, o projeto não se enquadra em matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, caracterizando-se, assim, como **iniciativa legislativa concorrente**, conforme previsto no ordenamento jurídico vigente.

Além disso, o Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelece que uma lei, ainda que gere despesas para a Administração Pública, não configura usurpação da competência privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não interfira na estrutura administrativa, nas atribuições dos órgãos públicos ou no regime jurídico dos servidores, corretamente citado pelo autor do projeto:

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 (ARE 878.911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Esse entendimento reforça que a criação de despesas, por si só, não invalida a iniciativa legislativa, desde que respeitados os limites constitucionais quanto à organização administrativa e às prerrogativas do Poder Executivo. Nesse sentido, o autor também expõe correta jurisprudência:

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento firme de que não há ofensa à separação dos poderes se a lei de iniciativa parlamentar busca apenas a concretização de princípios constitucionais. (Rcl 67710 AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin)

Também, conforme corretamente apontado pelo autor, a mais recente jurisprudência do STF (ARE 1.510.313/RJ) admite lei de fraldários de iniciativa parlamentar, mesmo criando despesa futura, desde que não discipline regime jurídico ou estrutura administrativa.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTALAÇÃO DE FRALDÁRIOS EM PRAÇAS E PARQUES. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS JÁ CONSTITUCIONALMENTE ASSEGURADOS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que não há usurpação de competência do Poder Executivo quando a lei, embora crie despesa, não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da administração, nem do regime jurídico





de servidores públicos (Tema 917 da Repercussão Geral). 2. A lei municipal em questão não se imiscui na estrutura ou atribuição de órgãos da administração pública, mas determina a instalação de fraldários, respeitando a autonomia do Poder Executivo para regulamentar e executar a obra. 3. Agravo interno conhecido e não provido.¹⁰

Dessa forma, considerando os fundamentos expostos e a jurisprudência que reconhece a constitucionalidade de leis similares, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 50/2025 está **isento de vício de iniciativa**.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca instituir a obrigatoriedade de instalação de fraldários em praças e espaços públicos do Município de Viana, nos seguintes termos:

PROJETO DE LEI ____, DE 17 DE ABRIL DE 2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de fraldários em praças e espaços públicos do Município de Viana/ES, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, faz saber que aprovou e o Prefeito sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º As praças, parques e demais espaços públicos de convivência que venham a ser implantados ou que passem por reformas substanciais no Município de Viana deverão conter, obrigatoriamente, ao menos um espaço destinado à troca de fraldas.

§1º O referido espaço deverá ser de fácil acesso, dotado de condições adequadas de higiene e segurança, devendo incluir, no mínimo:

I – cobertura contra intempéries;

II – bancada apropriada para a troca de fraldas;

III – recipiente para descarte de resíduos, em conformidade com normas sanitárias.

¹⁰ ARE 1510313 AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 31-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-04-2025 PUBLIC 11-04-2025





§2º A instalação do espaço de troca de fraldas deverá ocorrer em área sem restrição de acesso, de forma a possibilitar sua utilização por qualquer responsável por crianças.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir, por meio de regulamentação própria, os critérios técnicos para implantação dos espaços referidos nesta Lei, levando em consideração o porte, a localização e o fluxo de frequentadores de cada local.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Josué Ribeiro Mendes

Vereador - PP

O projeto está alinhado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da proteção integral à criança (art. 227, CF) e do dever de amparo à família e à infância. Tais princípios geram um poder-dever ao Estado que é de competência comum a todos os entes federativos, nos termos do artigo 23, inciso II, que atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de zelar pela assistência pública.

Verifica-se que os Municípios não estão expressamente incluídos no rol do artigo 24 da Constituição Federal, o que pode implicar vício de iniciativa caso não haja respeito à legislação vigente específica no exercício da competência suplementar municipal.

Por meio de uma análise comparativa e interpretativa, verifica-se que não há contradição entre o Projeto de Lei nº 50/2025 e a legislação federal vigente. O texto municipal não inova substancialmente o conteúdo normativo já existente, mas insere uma política pública específica no ordenamento jurídico do Município de Viana, adaptando-a às suas peculiaridades locais e à necessidade de regulamentação própria para viabilizar sua efetiva implementação.

O Projeto de Lei nº 50/2025 não contraria o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990). Ao estabelecer fraldários em praças e parques, reforça o dever da família, da sociedade e do poder público de assegurar, com absoluta prioridade, direitos como saúde, dignidade, lazer e convivência familiar e comunitária (art. 4º, caput e parágrafo único; art. 7º e art. 8º). A criação de estruturas de apoio à troca de fraldas em locais públicos contribui diretamente para a efetivação da proteção integral da criança, previsto no art. 3º do ECA, e para a promoção de políticas sociais básicas (arts. 86 e 87 do ECA) ao permitir que o ente local adapte diretrizes federais às suas especificidades.





No âmbito estadual, a Lei 10.964/2018 instituiu a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância do Espírito Santo, estabelecendo princípios e diretrizes para garantir o desenvolvimento físico, mental e social de crianças até seis anos, incluindo a melhoria e a acessibilidade de espaços públicos de convivência (art. 1º, caput e § 1º; art. 3º, incisos I a IV). O PLO 50/2025 complementa essa política ao detalhar um dos equipamentos urbanos – o fraldário – sem criar obrigações imediatas às instalações existentes, apenas condicionando sua implantação a obras novas ou reformas substanciais, em harmonia com a regulamentação estadual.

Além disso, a Lei 8.069/1990 reforça a cooperação entre entes federativos do art. 23, inciso II, da Constituição Federal ("competência comum para cuidar da saúde e assistência públicas"), e do art. 30, inciso I, que autoriza o Município a suplementar normas federais sobre assuntos de interesse local.

Relevante observar que o pretendido pela propositura encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Os arestos abaixo reproduzidos, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.399, de 12 de novembro de 2018 (fl. 24), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com necessidades especiais, já cadastrados nas Unidades Básicas de Saúde do Município e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. **Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes Ação improcedente.** (ADIN nº 2.193.49951.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 05/02/2020). – grifo nosso.

Ao delegar ao Executivo a regulamentação técnica (arts. 2º e 3º), o projeto resguarda a separação de poderes, evita colisão com normas superiores e se integra de modo harmônico ao ordenamento jurídico. A adoção de efeito *ex nunc* confere previsibilidade à norma, sobretudo em seus reflexos fiscais e orçamentários, ao limitar sua incidência a situações futuras.

Embora a instalação de fraldários envolva custos de obra e manutenção, a proposta condiciona essa obrigação apenas a construções novas ou reformas substanciais, sem criar despesa imediata ou reflexos na dotação orçamentária corrente.





Nos termos do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **não se exige estimativa de impacto orçamentário**, pois não há aumento automático de despesas nem autorização de créditos adicionais. Eventuais gastos serão presumivelmente absorvidos no planejamento anual do Executivo, respeitando os limites globais e as prioridades fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, avaliado o projeto em seu aspecto material, comparado com a legislação estadual acerca do tema, observamos inexistir contraste com a legislação federal e estadual vigentes.

Por conseguinte, **inexiste vício de constitucionalidade nem tampouco de legalidade** que prejudique materialmente o projeto, inovando apenas na inserção de política pública nos limites cabíveis e atinentes ao interesse local.

3.3. Técnica Legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para, Gonçalves Carvalho Kildare¹¹, *“a palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”*

Por sua vez, Natália Miranda Freire¹², ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *“não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.”*

A técnica legislativa vai além da simples redação de normas, sendo um instrumento de racionalização da produção legislativa, abrangendo todas as suas etapas, da iniciativa à publicação. Seu propósito é garantir que as leis sejam coerentes, sistemáticas e eficazes, proporcionando clareza na interpretação jurídica e assegurando seu papel social e institucional.

Nesse contexto, a Ciência do Direito desempenha um papel essencial ao buscar o sentido e a significação das normas e dos institutos jurídicos, fortalecendo a aplicação das disposições legais dentro do ordenamento vigente.

Acerca do texto do Projeto de Lei Ordinária nº 050/2025, confrontado com as disposições da Lei Complementar Federal de nº 95/98, verifica-se que observa a unidade de objeto,

¹¹ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹² Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





tratando exclusivamente da instalação de fraldários, que a ementa é concisa e informativa, e que a estrutura em artigos numerados e parágrafos bem distribuídos confere coerência, clareza e precisão.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém citar Ricardo Menezes Perpétuo¹³, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Portanto, o Projeto de Lei Ordinária nº 50/2025 **está tecnicamente regular**, em conformidade com as normas estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, nos termos do parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela **legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei Ordinária nº 50/2025.

Este parecer possui natureza opinativa e tem como finalidade orientar o Presidente da Câmara Municipal e/ou as Comissões Permanentes competentes, sem que isso represente qualquer impedimento à sua tramitação ou eventual aprovação. Assim, cabe à deliberação do Presidente da Câmara e das Comissões Permanentes a análise e conclusão sobre a matéria.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 15 de julho de 2025.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341

BRUNO DEORCE GOMES
Assessor Jurídico-Legislativo
Matrícula 1663

¹³ Legisítica [manuscrito]: uma perspectiva inovadora para legislar. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 28



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 39003000320033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 15/07/2025 17:14

Checksum: **B945E6834402AA4C7C4F6C390AD322B45B0E9558BC1F97AD660F38C88E0D5AD2**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 15/07/2025 19:40

Checksum: **535D3A01CD47F00C38E5633008011E9ADF27FBC4EDC17513265FBCA41C6BB951**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 16/07/2025 09:34

Checksum: **B9BD3637A5F6738A8080020387BFD390D54F464E5FE197384B9CF50306D43263**

