



Projeto de Lei nº 009/2025

Processo Eletrônico nº 210/2025

Proponente: Lucas Stein Casagrande

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Projeto de Lei nº 009/2025. Dispõe sobre a disponibilidade de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regularidade quanto à técnica legislativa do referido projeto, observadas as recomendações.

1. RELATÓRIO

A matéria em análise trata do Projeto de Lei nº 009/2025, de autoria do Vereador Lucas Stein Casagrande, que dispõe sobre a disponibilização de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana. O referido projeto foi protocolado na Câmara Municipal de Viana em 29 de janeiro de 2025, sob o processo eletrônico nº 210/2025.

O objetivo principal da proposta legislativa é garantir a instalação de banheiros químicos nas feiras livres realizadas no município, assegurando condições adequadas de higiene pessoal e bem-estar aos usuários. A medida visa promover o direito à saúde pública, à dignidade no ambiente de trabalho, à inclusão social e à proteção ambiental.

Na mensagem que acompanha a proposição, o autor destaca que a iniciativa atende a uma demanda dos próprios feirantes, os quais iniciam suas atividades ainda nas primeiras horas da manhã, permanecendo por longos períodos nos locais de trabalho, entre montagem, comercialização e desmontagem das barracas. Diante disso, a proposta busca oferecer melhores condições de higiene e saúde aos trabalhadores envolvidos.

Após a regular tramitação inicial, a Procuradoria e a Consultoria Jurídica desta Casa Legislativa foram instadas a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, em atenção ao disposto no art. 129, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, com o objetivo de analisar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto de lei.

Ressalte-se que o presente parecer limitar-se-á à análise jurídico-normativa da proposta, não adentrando em aspectos relacionados à sua viabilidade prática, uma vez que se trata de proposição com conteúdo meramente autorizativo.

A tramitação do projeto segue o rito legislativo ordinário.





2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, 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 quaisquer responsabilidades solidárias*, conforme entendimento do STF, fazendo referência a Celso Antônio Bandeira de Mello "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". (MS 24073 / DF, Relator, Ministro Carlos Velloso).

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191):

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 Maria Silvia Zanella Di Pietro (Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004);

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 (HC 98.237, Relator, Ministro Celso de Melo:

[...] 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

Segue item dividido nos subitens abaixo.

a) Competência

O Projeto de Lei nº 009/2025, de autoria do Vereador Lucas Stein Casagrande, encontra respaldo na autonomia e competência legislativa do Município, conforme os artigos 18 e 30 da Constituição Federal de 1988. Esses dispositivos asseguram aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II).

A proposta, que visa à disponibilização de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana, aborda temas diretamente relacionados à saúde pública, higiene, dignidade no trabalho e bem-estar social da população local. Tais aspectos enquadram-se no conceito de interesse predominantemente municipal. Nesse sentido, José Nilo de Castro define interesse local como *“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”* (Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Corroborando essa visão, Hely Lopes Meirelles destaca que *“essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ — ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local — ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores”* (Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1.151.237, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019, reafirmou a autonomia municipal para legislar sobre matérias voltadas às necessidades imediatas da coletividade local, reconhecendo como legítimo o exercício dessa competência.

Ademais, o projeto está em consonância com a competência concorrente para legislar sobre saúde (art. 24, XII, da CF), cabendo ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, desde que haja predominância do interesse local e que não haja conflito com normas gerais já estabelecidas.

A jurisprudência também admite a atuação legislativa municipal em matérias específicas. No julgamento da ADI nº 0175212-84.2013.8.26.0000, o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a validade de lei municipal que regulamentava matéria ambiental de forma suplementar, sem usurpar a competência de outras esferas da Federação.





Portanto, o Projeto de Lei nº 009/2025 está devidamente inserido no campo da competência legislativa do Município, pois trata de medida de interesse local, sem invadir as competências da União ou dos Estados, respeitando os limites constitucionais e fortalecendo a autonomia municipal.

O projeto respeita a competência municipal para legislar sobre interesse local.

b) Iniciativa

O Projeto de Lei nº 009/2025, de autoria do Vereador Lucas Stein Casagrande, busca dispor sobre a disponibilidade de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana.

A iniciativa para legislar sobre determinados temas pode ser privativa do Poder Executivo, especialmente quando envolvem a estrutura administrativa ou a gestão de serviços públicos (artigo 61, §1º, II, "b", da CF c/c artigo 31, parágrafo único, II, da LOMV).

O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI-MC nº 724/RS, firmou entendimento de que:

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, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.4.2001)

Todavia, a tese fixada no Tema 917 do STF estabelece que:

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).

Esse entendimento consolidou a interpretação de que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo deve ser compreendida em sentido estrito, pois não constitui a regra no ordenamento jurídico, mas sim a exceção.

Assim, a iniciativa parlamentar que tenha por objeto a concretização de direitos constitucionais, especialmente aqueles previstos nos artigos 5º, §1º, e 6º da Constituição Federal, será considerada constitucional desde que: *i) não disponha sobre a estrutura administrativa necessária à sua execução; ii) não crie novas atribuições para órgãos e secretarias; iii) Se houver criação de despesa ou concessão de benefícios fiscais, apresente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme exigido pela LRF.*

Dessa forma, normas que apenas orientam e autorizam o Poder Executivo a implementar políticas públicas não violam a separação de poderes, conforme reafirmado na jurisprudência do TJES na ADI nº 0015790-30.2020.8.08.0000, de relatoria do Desembargador Samuel Meira Brasil Junior.





A iniciativa parlamentar mostra-se válida, uma vez que a norma possui caráter meramente autorizativo, e não impositivo, além de versar sobre matéria relacionada a política pública, cuja competência legislativa é compartilhada.

3.2. Aspecto Material

Este item adiante dividido em subitens.

3.2.1. Constitucionalidade da autorização contida no artigo 1º do Projeto de Lei nº 09/2025

As chamadas leis autorizativas, em muitos casos, são consideradas inconstitucionais por diferentes razões, dentre as quais se destacam:

- a) por vício formal de iniciativa, quando invadem campos em que a Constituição reserva a competência privativa do Chefe do Executivo para a iniciativa do processo legislativo;*
- b) por usurpação da competência material do Poder Executivo, ainda que sob o pretexto de mera autorização, quando impõem obrigações administrativas de gestão ou planejamento;*
- c) por violação ao princípio da separação de poderes, que estabelece a autonomia entre os Poderes na gestão de suas competências institucionais.*

No caso específico do Projeto de Lei nº 09/2025, verifica-se que:

- *O artigo 1º do projeto não impõe qualquer obrigação ao Executivo, apenas o autoriza a estabelecer diretrizes para a disponibilização de banheiros químicos;*
- *A norma não interfere na estrutura organizacional da Administração Pública, tampouco cria novas atribuições para órgãos municipais;*
- *A matéria tratada diz respeito a uma política pública de saúde e acessibilidade, compatível com legislações federais, como a Lei nº 13.825/2019, que incluiu a obrigatoriedade de banheiros químicos acessíveis em eventos públicos e privados na Lei de Acessibilidade (Lei nº 10.098/2000).*

Dessa forma, diferentemente de outras leis declaradas inconstitucionais, como a Lei nº 5.507/2011 de Taubaté/SP (ADI nº 96681-68.2011.8.26.0000) e a Lei nº 6.935/2011 de Guarulhos/SP (ADI nº 0296681-68.2011.8.26.0000), o Projeto de Lei nº 09/2025 não interfere diretamente na organização dos serviços municipais nem impõe gestão administrativa ao Executivo, o que afasta a alegação de vício formal de iniciativa.

Acontece que, projetos de lei autorizativos, além de não gerarem obrigações claras, podem se tornar juridicamente inócuos, uma vez que conferem ao Executivo uma margem excessiva de discricionariedade, sem a devida obrigatoriedade de implementação. Essa





abordagem enfraquece a função normativa do Legislativo, que deve buscar a efetivação das políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais. Nesse contexto, recomenda-se uma Emenda Modificativa ao art. 1º do Projeto:

O Poder Executivo estabelecerá diretrizes para a disponibilidade de banheiros químicos ou fixos em feiras livres no Município de Viana/ES. (**Recomendação nº 01**)

A recomendação de emenda modificativa ao artigo 1º visa estabelecer uma norma determinativa e clara, em vez de uma autorização, a fim de garantir maior efetividade e segurança jurídica na implementação da política pública proposta.

Essa abordagem enfraquece a função normativa do Legislativo, que deve buscar a efetivação das políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais. Ao adotar uma abordagem determinativa, o Legislativo assegura a concretização da proposta sem depender da vontade do Executivo, garantindo a estabilidade institucional e o cumprimento das normas de forma mais eficaz e responsável. Por isso, a modificação proposta busca fortalecer o papel do Legislativo e garantir a realização da política pública de maneira mais direta e eficaz, sem deixar margem para a ineficácia ou omissão.

3.2.2. Sobre o Parágrafo Único do Artigo 1º

O parágrafo único do artigo 1º do projeto de lei dispõe que:

Parágrafo único. Entende-se por feira livre toda e qualquer feira que funcione nos logradouros da Cidade de Viana, autorizadas pelo Poder Público.

Embora o Código de Posturas do Município de Viana (Lei nº 1.897/2006) trate da matéria relativa às feiras livres em seus artigos 51, 51-A e 52, estabelecendo regras gerais sobre sua natureza, organização e localização, não se constata antinomia jurídica entre a norma geral já existente e o dispositivo específico do Projeto de Lei nº 09/2025.

Trata-se de hipótese em que a norma específica (projeto de lei) apenas complementa, de forma pontual e contextual, a definição para fins da própria aplicação da nova norma, sem inovar na regulação ou modificar o conteúdo da legislação vigente.

Além disso, é importante destacar que:

- *A Lei nº 1.897/2006 trata do regime jurídico das feiras livres como política pública local — com foco na organização, extinção e controle físico e institucional das feiras.*
- *Já o Projeto de Lei nº 09/2025 trata de uma política pública acessória e de apoio à saúde e higiene, mediante a instalação de banheiros químicos, o que representa uma providência de natureza complementar e voltada à salubridade pública.*





- *A definição contida no parágrafo único não cria novas competências, não interfere na organização administrativa ou operacional do Executivo Municipal, e tampouco revoga ou restringe o conteúdo dos artigos 51 a 52 do Código de Posturas.*
- *Ainda que se pudesse cogitar eventual sobreposição normativa, não haveria antinomia jurídica irreconciliável, pois a situação seria solucionável pelo critério da especialidade: a norma do projeto seria válida para os fins a que se propõe — garantir o escopo da lei específica — sem revogar ou prejudicar a norma geral.*

Portanto, não há qualquer vício formal ou material de inconstitucionalidade no parágrafo único do artigo 1º, tampouco violação à iniciativa reservada do Poder Executivo ou ao princípio da separação dos poderes.

O parágrafo único do artigo 1º complementa a norma geral sem antinomia com o Código de Posturas e sem violar competências do Executivo.

3.2.3. Impacto Orçamentário-Financeiro (Artigo 16 da LRF)

O artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC 101/2000) exige que qualquer criação de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto financeiro. Contudo, o Projeto de Lei nº 09/2025 não gera despesa pública, pois não impõe ao Executivo qualquer obrigação de custeio ou execução imediata da medida, tratando-se apenas de uma norma autorizativa.

Segundo a doutrina especializada, normas autorizativas não criam automaticamente despesas para a Administração Pública, uma vez que sua implementação depende de ato discricionário do Executivo. Sobre esse tema, João Trindade Cavalcante Filho¹ resalta:

A mera autorização legislativa não tem o condão de criar obrigação de execução, pois a implementação da medida dependerá da conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo.

Dessa forma, não há violação ao artigo 16 da LRF, pois a norma em questão não impõe gasto público imediato nem obriga a Administração a executar qualquer despesa específica. Portanto, não há afronta à LRF, pois não cria despesa obrigatória.

3.2.4. Análise do Artigo 2º do Projeto de Lei nº 09/2025 | Matéria Orçamentária

O artigo 2º do Projeto de Lei nº 09/2025 possui a seguinte redação:

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

¹ Trindade Cavalcante Filho, João. Iniciativa legislativa parlamentar sobre políticas públicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243237/TD122-JoaoTrindadeCavalcanteFilho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.





Embora, à primeira vista, tal disposição diga respeito à matéria orçamentária, cumpre esclarecer que o projeto possui caráter meramente autorizativo, não estabelecendo qualquer imposição de execução orçamentária ou despesa obrigatória para o Poder Executivo.

Dessa forma, mesmo que futuramente haja necessidade de realização de despesa para a concretização da medida autorizada, essa atuação ocorrerá exclusivamente no âmbito de competência do Prefeito e dos órgãos administrativos responsáveis, com base nos mecanismos e limites da execução orçamentária legalmente prevista, não havendo qualquer imposição legislativa de execução obrigatória.

O dispositivo do projeto não contraria tais comandos legais, pois:

- *Não cria nova despesa pública vinculada, mas apenas declara que eventual execução correrá por conta de dotações já existentes, respeitando o princípio da legalidade da despesa pública;*
- *Não altera o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nem a Lei Orçamentária Anual (LOA), tampouco interfere na estruturação dos programas governamentais;*
- *Conforme a própria sistemática da Lei nº 4.320/1964, a previsão orçamentária é condição necessária para a realização de despesa, o que já se presume e se exige da Administração independentemente de disposição em lei autorizativa;*
- *Trata-se de cláusula padronizada e genérica, comumente utilizada para referenciar que, se o Executivo, em seu juízo discricionário, optar por implementar a medida, o fará com base em recursos existentes e suplementações previstas em lei própria.*

Portanto, o artigo 2º do Projeto de Lei nº 09/2025 não representa vício formal ou material, tampouco invoca usurpação da competência do Prefeito em matéria orçamentária, na medida em que não impõe, apenas condiciona a execução à existência de dotação orçamentária, o que está em conformidade com comandos da Lei nº 4.320/1964.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"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"*.

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas





etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo², 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”*.

A ementa do Projeto de Lei nº 09/2025 apresenta a seguinte redação:

Dispõe sobre a disponibilidade de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana e dá outras providências. – grifo nosso.

Contudo, verifica-se que o conteúdo normativo do projeto trata exclusivamente da autorização para instalação de banheiros químicos em feiras livres, não abrangendo outros temas ou providências adicionais.

Dessa forma, a expressão “e dá outras providências” configura excesso redacional e não condiz com a técnica legislativa adequada, conforme preceitua a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

O uso de expressões genéricas e imprecisas na ementa, como “e dá outras providências”, só é admissível quando o texto legal contempla múltiplas disposições normativas de natureza distinta, o que não ocorre no presente caso.

Assim, recomenda-se que a ementa seja redigida da seguinte forma, para garantir clareza e precisão:

Dispõe sobre a disponibilização de banheiros químicos em feiras livres no Município de Viana. **(Recomendação nº 02)**

A correção da ementa não demanda apresentação de emenda deliberativa, uma vez que não implica alteração de conteúdo.

Assim, o ajuste poderá ser realizado no momento da expedição do autógrafo de lei, desde que o projeto de lei seja submetido à redação final a ser elaborada pela Mesa.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 009/2025 observa as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, em consonância com o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.”

² loc. cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se favoravelmente à constitucionalidade do Projeto de Lei nº 09/2025**, observadas as recomendações postas, ressalvando-se que este parecer tem caráter meramente opinativo e orientador, não impedindo sua tramitação ou eventual aprovação pelas instâncias competentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 24 de março de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341



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 35003800360034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 24/03/2025 16:49

Checksum: **4DE43C8BF105415B7A79029D5DF379DB6D788832121DFC439C6431A6605406C7**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 24/03/2025 17:46

Checksum: **6EE5FA93E5B3380DCA62C8456E7B64BD692C6118832BAD856BCFAFFCA09E5B38**

