Recebemos
Em 28/10/2025
Assinatura:

PARECER JURÍDICO

Relatório

Trata de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Presidência, oriundo da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, a partir de pedido do Vereador Robson-Nei Renier Capobiango, acerca do Projeto de Lei n. 2.172/2025 que "dispõe sobre a instalação de banheiros químicos nas feiras livres".

O consulente formula as seguintes questões:

- Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?

- Se Projeto de lei n 2.172/2025 gera impacto orçamentário?

É o relato. Passa-se a fundamentação.

Fundamentos

A Constituição Federal de 1988, com base na tripartição dos Poderes, disciplina a iniciativa parlamentar a partir do seu art. 61, que prevê: "*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.*" Assim, embora a função legislativa tenha sido entregue ao Poder Legislativo, a Constituição Brasileira conferiu o poder de iniciativa a autoridades do Executivo, do Judiciário, do MP e, inclusive, aos cidadãos diretamente.

Por ser norma genérica que atribui, indistintamente, o poder de iniciativa para a deflagração do processo legislativo a várias autoridades, a doutrina a nomeia de "iniciativa comum" ou "iniciativa concorrente", constituindo-se como regra a ser observada em todos os âmbitos da

Scanned with CamScanner

Federação, com base no princípio da simetria. O §1° do artigo 61, por sua vez, apresenta os casos em que o poder de iniciativa é privativo do Chefe do Executivo, para que se mantenha a harmonia e a independência entre os Poderes. Ou seja, o objetivo real da restrição imposta no §1° é a segurança do sistema de tripartição dos poderes constitucionais, de modo a que não haja interferências indevidas de um Poder sobre o outro.

Assim, dispõe o mencionado artigo 61, § 1°, da CF/88:

> Art. 61. § 1° 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 n° 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 n° 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 n° 18, de 1998)

A Constituição do Estado de Minas Gerais, observando o preceituado pela Constituição da República, dispôs em seu art. 66, III, que:

Scanned with CamScanner

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 39, de 2/6/1999.)

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o sistema de proteção social dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade; (Alínea com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 104, de 14/9/2020.)

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado; (Alínea declarada inconstitucional nos autos da ADI 4.844. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 23/3/2021. Trânsito em julgado em 31/3/2021.)

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais; (...)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Visconde sobre a competência privativa do Executivo dispõe da seguinte forma:

Art. 55 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

Scanned with CamScanner

> II – criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
> III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e serviços públicos;
> **IV – criação, estruturação, e atribuições dos órgãos da Administração do Município.** (...)
> Art. 73 – Compete privativamente ao Prefeito: (...)
> III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; (...)
> VI – enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;
> VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei;
> (...)
> Art. 213 – Para assegurar as funções sociais da cidade, o Poder Executivo deverá utilizar os instrumentos jurídicos, tributários, financeiros e de controle urbanístico existentes e à disposição do Município. (...)

Das disposições normativas aludidas pode-se extrair o seguinte entendimento: a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, em regra, é comum (concorrente). A iniciativa privativa (exclusiva), por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento pacificado na jurisprudência e doutrina. Assim, as matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo estão elencadas num rol taxativo do texto constitucional.

Resta, portanto, identificar se a matéria regulada pela proposição sob análise encontra-se inserida na gama de matérias que pertencem à iniciativa legislativa privativa do Executivo. Com isso, responde-se, inicialmente, ao primeiro questionamento proposto, qual seja: "**Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?**"

Pois bem. O Projeto de Lei n. 2.172/2025 versa sobre a "obrigatória instalação de banheiros químicos removíveis, assim como a disponibilização de álcool gel, **em locais de via aberta onde funcionarem as**

Scanned with CamScanner

feiras livres no município de Visconde do Rio Branco, organizadas pelo Poder Público ou por pessoa jurídica de direito privado" (art. 1ª).

A lei sob análise trata, portanto, de regular a **implantação de banheiros químicos nas feiras livres do Município.** Por seu turno, "a criação e o estabelecimento dos locais e dias de funcionamento das feiras livres ficarão a critério do Executivo Municipal" (art. 43), conforme preconiza a Lei n. 07/1983 (código de postura), que, por sua vez, tem o Decreto Municipal n. 079/2013, que "dispõe sobre a regulamentação das Feiras Livres estabelecida pela aludia Lei n. 07/83".

A despeito de o Projeto de Lei n. 2.172/2025 não fazer referência a alteração ao Código de Postura, nota-se que a colocação de banheiros químicos nas feiras livres passa pela alteração do código de postura. Ademais, segundo a doutrina (COSTA, 2019), "o Código de Posturas estabelece as normas de convívio e formas de utilização de espaços públicos e privados nas cidades. Versa sobre normas e sanções, visando preservar o interesse coletivo em detrimento do interesse individual, determinando como devem ser utilizadas as calçadas, como controlar ruídos, como devem funcionar o comércio e a indústria."[1]

A competência municipal para a propositura do Código de Postura reside no exercício de polícia administrativa, vez que visa regular toda atividade que pode afetar a coletividade. Decorre, portanto, que a iniciativa para sua propositura e alterações é do Chefe do Executivo. Noutro giro, como o PL n. 2.172/2025 **propõe a implementação de estrutura nas Feiras Livres**, entende-se que existe uma alteração (inserção) de matéria regulada pelo Código de Postura, que, por consequência, deve ser iniciada pelo chefe do Executivo Municipal. Isso porque, reitera-se, o conteúdo do PL n. 2.172/2025 versa sobre matéria regulada pelo Código de Postura do Município.

Nesse sentido, traz a baila entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, vejamos:

[1] COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro, 2019, Rio de Janeiro: GZ Editora, 8 ed., p. 272.

Scanned with CamScanner

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Vício de iniciativa. Posturas municipais. Intervenção na autonomia administrativa do Poder Executivo. É inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Poder Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais. A iniciativa para deflagrar processo legislativo, em matéria que envolve atividade típica e autônoma do Poder Executivo, é princípio constitucional básico, que deve ser aplicado nas três esferas políticas da Federação. Representação julgada procedente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.11.020130-8/000, Relator (a): Des.(a) Almeida Melo , CORTE SUPERIOR, julgamento em 25/04/2012, publicação da súmula em 11/05/2012)
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE ALTERA CÓDIGO DE POSTURA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.
> Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo local a instauração de processo legislativo que versa acerca de modificação do Código de Posturas, não sendo permitida a ingerência na atividade administrativa pelo Poder Legislativo Municipal. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.022747-6/000, Relator(a): Des.(a) Pedro Bernardes de Oliveira , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 01/06/2017, publicação da súmula em 16/06/2017)

Na mesma toada, em casos análogos, segue julgados colacionados do Tribunal de Justiça de São Paulo acerca da previsão de **banheiros quimicos em feiras livres:**

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 5.479/10, do Município de Jacareí, que altera a Lei 5.330/2008, que "dispõe sobre a organização e funcionamento das feiras livres". Ato de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0403421-84.2010.8.26.0000; Relator (a): Cauduro Padin; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 16/03/2011; Data de Registro: 12/04/2011)

Scanned with CamScanner

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Jacareí, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a obrigatoriedade de colocação de banheiros químicos em eventos realizados no município. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 5.424/10 do Município de Jacareí. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0534707-88.2010.8.26.0000; Relator (a): Ruy Coppola; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 25/05/2011; Data de Registro: 02/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.935/2011 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ATO NORMATIVO QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE BANHEIROS QUÍMICOS NAS FEIRAS LIVRES. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5O , 47, II E XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0296681-68.2011.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2012; Data de Registro: 12/06/2012)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.599, de 9 de fevereiro de 2012, do Município de Taubaté. Norma que dispõe sobre a instalação de banheiro químico nas feiras livres e dá outras providências. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de banheiro químico nas feiras livres e dá outras providências, por tratar de matéria tipicamente administrativa, cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável

Scanned with CamScanner

para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0229363-34.2012.8.26.0000; Relator (a): Kioitsi Chicuta; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2013; Data de Registro: 14/05/2013)

Observa-se, assim, **que a matéria do PL n. 2.172/2025 insere-se naquelas matérias cuja iniciativa recai privativamente ao Chefe do Poder Executivo, ao passo que dispõe acerca de normas sobre posturas municipais, ou seja, normas de planejamento, organização e gestão administrativa.**

Noutro giro, impende ainda asseverar sobre a inconstitucionalidade do artigo 6º do referido projeto de Lei. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que *"a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição"* (ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023).

Na sequência, aborda-se outra questão posta na presente consulta: **"Se Projeto de lei n. 2.172/2025 gera impacto orçamentário?"**

Possível concluir que haverá um incremento de custos quando da instalação de banheiros químicos removíveis e a disponibilização de álcool gel, ao passo que deverão ser adquiridos por meio de recursos públicos. Denota-se que a viabilidade da implementação de equipamentos/produtos nas feiras livres indica despesas que demandam a realização do estudo respectivo, que indique a fonte de custeio.

Verifica-se a criação de despesa obrigatória desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro

Scanned with CamScanner

decorrente da medida, conforme exigência do artigo 113 do ADCT da Constituição Federal, não sendo suficiente a genérica previsão do artigo 5º da Lei em estudo, no sentido de que *"as despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementares se necessário"*.

Conclusão

Diante de todo o exposto, considerando os questionamentos propostos, conclui que:

1 – Para o primeiro questionamento: **Se o Poder Legislativo pode iniciar tal matéria legislativa?"**

Não, o poder legislativo não pode iniciar tal matéria, pois há vício formal de iniciativa no referido projeto de lei;

2 – para o segundo questionamento: **Se Projeto de lei n. 2.172/2025 gera impacto orçamentário?"**

Sim, certamente haverá um incremento de custos na instalação de banheiros químicos removíveis e a disponibilização de álcool gel, o que gera impacto orçamentário sem indicação da respectiva fonte de custeio e desacompanhada de prévia estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da medida.

É o parecer, sem embargos de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 27 de fevereiro de 2025.

Vitor Silva Pinto
Procurador Geral

Sérgio Leonardo da Silva
Advogado

Scanned with CamScanner