



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**PARECER JURÍDICO Nº 286/2023 – LOMPP.**

**PROCESSO:** 05966/2023

**INTERESSADO (A):** Comissão de Justiça e Redação.

**ASSUNTO:** Parecer Jurídico sobre o teor do Projeto de Lei 264/2023, de autoria da Excelentíssima Senhora Vereadora Esther Moraes, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de shopping centers e estabelecimentos similares e dá outras providências”.

Senhor Procurador-Chefe:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, pelo qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.

2. **É o breve relatório. Opino.**

3. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: “§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

4. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o “caput”, do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

5. O Projeto de Lei, de autoria parlamentar, pretende instituir no município de Santa Bárbara d'Oeste a obrigatoriedade de instalação de fraldários em banheiros masculinos nos shopping centers e em estabelecimentos similares.

6. A propositura pode ser considerada constitucional, porque a hipótese tratada pelo parlamentar não se encontra no rol de competências do chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo.

7. Neste sentido, temos os seguintes precedentes judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 2.409/2022 do Município de Itatinga, de iniciativa parlamentar, a qual institui o "Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos às mulheres de baixa renda e às alunas matriculadas na rede municipal de ensino" – **Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo, com violação dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE – Inocorrência de vício de iniciativa – Saúde que constitui direito social e se insere no âmbito das competências material comum e legislativa concorrente entre os entes federados, cabendo aos municípios suplementarem as normas**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**editadas pelos estados e pela União, notado o dever do Estado de Estado de provê-la mediante políticas públicas, sobretudo tratando-se de hipossuficientes, nos termos dos arts. 3º, III, 6º, 23, II e X, 24, XII da e 30, I e II, 196 e 197 da CF** – Normas infraconstitucionais que também reforçam o dever imposto na lei municipal – Inteligência do ECA, da Lei Federal nº 14.214/2021 (recentemente regulamentada pelo Decreto nº 11.432/2023) e da Lei Estadual nº 17.525/2022 – Diploma municipal que tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal e que já é objeto de concretização no âmbito federal e estadual – Jurisprudência do E. STF que, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral, entende que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes – Análise do citado paradigma que, ademais, revela que a medida em tela não se mostra mais invasiva que a examinada no "leading case" – Inconstitucionalidade, contudo, observada em parcela da lei, no que toca aos arts. 3º e 4º, que, respectivamente, dispõem sobre a forma de enquadramento no programa e a possibilidade de que o Executivo firme "convênios, acordos ou outros instrumentos jurídicos" – Determinações que indevidamente tolhem do Executivo a escolha pela melhor forma de implementação da política pública – Ofensa à separação de Poderes, nesses pontos.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
PROCURADORIA

---

Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 2.409/2022 do Município de Itatinga. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213456-33.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 23/03/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE MARÍLIA – LEI Nº 8.266, DE 18 DE JULHO DE 2018 – TRANSPORTE INTER-HOSPITALAR E TRANSPORTE SANITÁRIO ELETIVO – COMPETÊNCIA CONCORRENTE – OBRIGAÇÕES DO GESTOR MUNICIPAL PREVISTAS EM NORMAS FEDERAIS SECUNDÁRIAS – LEI QUE NÃO CRIA DESPESAS OU OBRIGAÇÕES NOVAS AO PODER EXECUTIVO – AUTORIZAÇÃO PARA O EXECUTIVO EXERCER ATOS DE SUA COMPETÊNCIA - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – INADMISSIBILIDADE. 1. Lei Municipal que institui a obrigatoriedade de prestação de transporte para transferências hospitalares e transporte sanitário eletivo. Predominância da proteção e defesa da saúde, matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XII, CF). Prestação de serviços de saúde e assistência pública. Matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II, CF). 2. Responsabilidades do gestor municipal do SUS



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
PROCURADORIA

---

previamente disciplinadas em normas federais secundárias. Lei impugnada que não cria novas despesas nem novas obrigações ao Poder Executivo. Concretização no plano local do direito à vida e à saúde (artigos 5º, caput, 196 e 200 CF; artigos 219 e 231 CE). Aplicação do entendimento assentado no julgamento do Tema nº 917 do STF. 3. Autorização ao Poder Executivo para a prática de ato de sua competência. Fixação de prazo para regulamentação da lei pelo Executivo. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2217463-68.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/03/2023; Data de Registro: 09/03/2023)

8. Especificamente sobre o tema foi encontrado um precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI nº 2267952-17.2019.8.26.0000, que, aparentemente, reconheceu a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de fraldários no município de Sorocaba.

9. Diga-se aparentemente, porque, naqueles autos, embora não tenha se discutido expressamente sobre a iniciativa legislativa, foi debatida somente a constitucionalidade de um artigo que fixou prazo ao Poder Executivo para regulamentação da lei, não adentrando sobre a



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

---

possibilidade de o Poder Legislativo deflagar propositura que versa sobre a obrigatoriedade de instalação de fraldários em estabelecimentos empresariais.

10. O acórdão está assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 5º da Lei nº 11.988, de 17 de maio de 2019, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de shopping centers, comércios e estabelecimentos similares" – Imposição de prazo de 30 dias ao Poder Executivo para regulamentação da lei - Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de prazo certo para regulamentação caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal, de verificar a conveniência e a oportunidade para a implementação do ato administrativo – Inconstitucionalidade que se declara do artigo 5º da Lei nº 11.988, de 17 de maio de 2019, do Município de Sorocaba – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2267952-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
PROCURADORIA

---

São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/06/2020; Data de Registro: 11/06/2020)”

11. Em outras palavras pode se dizer que a posição atual do Órgão Especial do E. TJSP é no sentido da constitucionalidade de leis de iniciativa do Poder Legislativo que obrigam a instalação de fraldários em estabelecimentos privados, não admitindo, entretanto, a imposição de prazo para que o Poder Executivo regule a lei.

12. Ademais, sobre as funções exercidas pelas Câmaras Municipais, elucida Hely Lopes Meirelles que:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração<sup>1</sup>

(...)

**“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração<sup>2</sup>”**

13. Trata-se, portanto, de propositura legislativa que não ofende a regra da iniciativa reservada e o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

14. No ponto de análise de conformidade com a Lei Orgânica do Município – plano legal, portanto – o projeto de lei sob exame também observa os requisitos formais da iniciativa, uma vez que, a matéria não é reservada ao Chefe do Poder Executivo ou a algum órgão interno do Poder Legislativo (art. 41, da LOM e art. 86, III, do RICMSBO).

15. A espécie legislativa adotada pela proponente - Lei Ordinária - é adequada para regulamentar a matéria, conforme interpretação por exclusão do art. 39 da LOM<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores: São Paulo, 17ª edição, 2013, p. 631.

<sup>2</sup> *Op cit*, p. 631.

<sup>3</sup> ARTIGO 39 – As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Parágrafo único – As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: I – código tributário; II – código de obras; III – estatuto dos servidores; IV – plano diretor; V – defensoria pública; VI – criação e extinção de cargos e aumento de vencimento dos servidores; VII – atribuições do Vice-Prefeito; VIII – zoneamento urbano; IX – concessão de serviços públicos; X – concessão de direito real de uso; XI – alienação de bens imóveis; XII – aquisição de bens imóveis por doação com encargos; XIII – autorização para efetuar empréstimo de instituição particular; XIV – infrações político-administrativas.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

---

16. Quanto à técnica legislativa e redacional com que foi formulado, o Projeto de Lei está adequado aos ditames da Lei Complementar Federal n.º 95, de 26.02.98, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, bem como, ao procedimento de elaboração técnica, previsto no art. 87 do Regimento Interno.

17. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 264/2023.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 31 de agosto de 2023.

**LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA**  
**Procurador Legislativo**  
**OAB/SP 342.507**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=RW567EK4012P6109>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: RW56-7EK4-012P-6109**



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: RW56-7EK4-012P-6109