



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 004741/2019

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do vereador **FRANCISCO TARCISIO SILVA**, que *"DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE BANHEIRO FAMILIAR E FRALDÁRIO EM LOCAIS DE CIRCULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E PERMANÊNCIA DE GRANDE NÚMERO DE PESSOAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

À Comissão de Constituição e Justiça conforme dispostos nos artigos 62, inciso I e 64, ambos do Regimento Interno, tem por competência examinar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa das proposições, salvo as exceções previstas neste Regimento.

Cabe frisar que, a matéria da propositura é de competência que pode ser exercida tanto pelo Poder Legislativo como pelo Poder Executivo sobre os estabelecimentos locais, instituindo as denominadas posturas municipais, desde que obedecidos determinados parâmetros.

Porém, analisando de forma minuciosa o Projeto de Lei, percebe-se que o parágrafo 3º do artigo 1º quando obriga os estabelecimentos em pleno funcionamento a se adequarem a nova lei acaba por infringir os termos dos alvarás de licença já concedidos a estes, portanto, devendo este dispositivo ser eliminado, pois os estabelecimentos em atividade são detentores de um direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI da CF).

Ademais, outro ponto controvertido da propositura é com relação ao *caput* do artigo 1º da expressão *"grande números de pessoas"*, sendo muito relativo, pois o que pode ser definido como grande números de pessoas por um, poderá

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



ser totalmente diferente por outro, o ideal seria limitar esse termo tão aberto, para que a proposta obtenha êxito.

Cabe destacar que, o Projeto de Lei em destaque **não segue a rigor** o estabelecido na Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998, onde dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, e ainda, o PL **não apresenta** estruturação dos dispositivos e texto legal articulado, pois o mesmo não traz o artigo 2º, pula do artigo 1º com seus parágrafos e incisos diretamente para o artigo 3º.

E ainda, o artigo 3º se demonstra inócuo já que dispõe sobre a regulamentação do Poder Executivo no que couber, sendo que essa é exatamente uma das tarefas do Poder Executivo.

Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 004741/2019**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e um dias do mês de outubro do ano de dois mil e dezenove.



TOBIAS COMETTI

Presidente



GELSON LUIZ SUAVE
Relator

EDIMAR VITORAZZI
Membro



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 004741/2019

PARECER

"PROJETO DE LEI – PL. DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE BANHEIRO FAMILIAR E FRALDÁRIO EM LOCAIS DE CIRCULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E PERMANÊNCIA DE GRANDE NÚMERO DE PESSOAS. INVIABILIDADE JURÍDICA."

O presente Projeto de Lei, conforme se extrai do art. 1º, estabelece a necessidade de instalação de banheiro familiar e fraldário em locais de circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas.

Realizando a análise dos aspectos jurídicos do PL, verifica-se a inviabilidade do seu prosseguimento.

Isso porque o PL, na forma que se apresenta, não possui imperatividade.

Anote-se que a norma, para ser cumprida e observada por todos, deverá ser imperativa, ou seja, impor aos destinatários a obrigação de obedecer. Não



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

depende da vontade dos indivíduos, pois a norma não é conselho, mas ordem a ser seguida.

O presente PL, no entanto, não está criando qualquer tipo de obrigação, estabelecendo, tão somente, a necessidade de instalação de banheiro familiar e fraldário.

Ora, a necessidade de algo não precisa estar prevista em lei, haja vista que esse sentimento já é inerente ao ser humano, à sociedade em geral.

Assim, considerando que o PL, caso aprovado, não terá mínima efetividade, não se vê razões para o seu prosseguimento.

Frise-se, caso se aprove um PL que estabelece tão somente a necessidade de algo e, porventura, venha a ser sancionado, a lei será indubitavelmente inócua, pois haverá total ausência de coercibilidade.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, **é de PARECER CONTRÁRIO ao seu prosseguimento.**

Por fim, caso o vereador proponente promova as alterações necessárias ou as Comissões adotem entendimento contrário ao exarado neste Parecer, registre-se que as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverá ser por **MAIORIA SIMPLES** dos membros da Câmara, e quanto à votação deverá ser atendido o **processo SIMBÓLICO**, tendo em vista que o Regimento Interno da Câmara Municipal não exige quórum especial nem processo diferenciado de votação para apreciação da matéria.

Em tempo, na forma prevista pelo parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Obras e Meio Ambiente, uma vez que cabe a esta Comissão a emissão de parecer acerca das matérias relacionadas aos direitos do consumidor, cidadania e demais questões correlatas.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos dez dias do mês de outubro do ano de dois mil e dezenove.

ULISSES COSTA DA SILVA
Procurador Jurídico

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



PROJETO DE LEI

DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE BANHEIRO FAMILIAR E FRALDÁRIO EM LOCAIS DE CIRCULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E PERMANÊNCIA DE GRANDE NÚMERO DE PESSOAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 004741/2019

ABERTURA: 26/09/2019 - 17:01:35

REQUERENTE: FRANCISCO TARCISIO SILVA

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE INSTALAÇÃO DE BANHEIRO FAMILIAR E FRALDÁRIO EM LOCAIS DE CIRCULAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E PERMANÊNCIA DE GRANDE NÚMERO DE PESSOAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE LINHARES E DÁ OUTRAS



PROTOCOLISTA

Art. 1º. Fica estabelecido a necessidade de instalação de banheiro familiar e fraldário em locais de circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas e contarão com:

I - banheiro familiar, destinado a crianças de até dez anos de idade acompanhadas dos respectivos pais ou responsável.

II - fraldário, instalação especial destinada a troca de fraldas e a amamentação de crianças de até três anos de idade.

§1º. O disposto nesta Lei aplica-se a locais como hospitais, centros de saúde, universidades, centros universitários, centros de convenções e eventos, centros comerciais, sejam públicos e privados definitivos e provisórios, cobertos ou descobertos.

§2º. O disposto nesta Lei atenderá aos requisitos técnicos fixados em norma expedida pelos órgãos oficiais competentes ou, caso não existam, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial - CONMETRO.

Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



§3º. Os estabelecimento já em funcionamento adaptar - se ao disposto nesta Lei no prazo de doze meses.

Art.3º. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

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

Plenário "Joaquim Calmon" , aos vinte e cinco dias do mês Setembro do ano de dois mil e dezenove.

TARCISIO SILVA
VEREADOR

PARECER

Nº 2821/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Necessidade de instalação de banheiro familiar e fraldário em locais de circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas no Município. Considerações.

CONSULTA:

A. Consulente, Câmara Municipal, solicita parecer jurídico acerca da legalidade de constitucionalidade de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a necessidade de instalação de banheiros familiares e fraldários em locais de circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas no município.

A consulta segue acompanhada do referido Projeto de Lei.

RESPOSTA:

Como sabido, o município dispõe de competência para legislar sobre Direito do Consumidor, na esfera de interesse local, zelando pela qualidade de atendimento aos munícipes, de acordo com a interpretação sistemática dos arts. 24, V, c/c 30, I, da Constituição. A Constituição também deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local.

¹PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir as denominadas de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes. Trata-se de competência que pode ser exercida tanto pelo Legislativo como o Executivo local, desde que obedecidos certos parâmetros.

A autoridade que o Poder Público possui para impor restrições às atividades privadas decorre, ainda, do seu poder de polícia administrativa. Este é definido como a:

"atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos." (CTN, Lei 5.172/66, art. 78).

Veja-se que, conforme a definição, pode o Poder Público impor limites, disciplinar ou regular o exercício de atividades ou direitos. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, poder de polícia é a "faculdade de que dispõe a Administração para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado...". (In Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, SP, 1992, p. 115).

Assim entendendo, o Município é competente para estabelecer normas sobre as construções e sobre os equipamentos que as construções devem ter. Nesse sentido dispõe a Constituição da República:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

O planejamento urbano dá-se, comumente, através de um Plano Diretor, que estabelece as diretrizes gerais de ordenamento e crescimento da cidade, desdobrando-se em normas específicas sobre parcelamentos e loteamentos, uso e ocupação do solo, obras, posturas. Essas regras devem estar consubstanciadas em leis.

A matéria trazida à consulta, relativa às posturas municipais, é de iniciativa concorrente, o que significa dizer que a Câmara detém competência para propor regras a respeito.

Argumenta Hely Lopes Meirelles que determinadas leis, cuja iniciativa não está expressamente reservada ao Prefeito, são de tal complexidade técnica, que mais adequado é que sejam propostas pelo Executivo, que mantém em seus quadros profissionais habilitados e equipes de pesquisa, de sorte a poderem, com melhor propriedade, elaborar os projetos. Entre estas, pode-se citar o Plano Diretor e o Código Tributário. (cf. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Ed., SP, 1990, p.508).

Entretanto, assim decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 990.10.380852-5, do Município de Jundiaí:

"Lei Complementar nº 475, de 22 de maio de 2009, do Município de Jundiaí, que "altera o Código de Obras e Edificações para prever fraldário em edificações comerciais no caso que especifica". Iniciativa parlamentar. Impossibilidade. Cuidando-se de norma que sobre o uso do solo urbano, sua edição deve ser precedida de estudos técnicos a cargo do Poder Executivo, que detém os recursos para realizá-los e a visão global do planejamento urbano. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 5º. CE). Parecer pela procedência da ação".

Cabe aduzir que o alvará para a localização e funcionamento é o meio através do qual o Poder Público concede licença ao particular para a prática de atividades dependentes de policiamento administrativo. Decorre do poder de polícia, expresso na lei de uso do solo, no código de posturas, no código sanitário e demais regras impostas em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (cf. art. 78 do CTN).

"O alvará de licença, uma vez concedido, não pode ser invalidado discricionariamente, só admitindo revogação por interesse público superveniente e justificado, mediante indenização; cassação por descumprimento das normas legais na sua execução; ou anulação por ilegalidade na sua expedição. (...). Observe-se, ainda, que o alvará de licença é um bem patrimonial de seu titular, alienável e transferível a terceiros, juntamente com a coisa ou atividade licenciada, pois vincula-se a esta e a acompanha em suas mutações negociais, como todo direito real." (Hely Lopes Meirelles, In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 346-7).

Esquadrinhando a propositura em tela, nota-se que parágrafo 3º, do artigo 1º quanto institui a obrigatoriedade de estabelecimentos já em funcionamento adaptar-se a nova lei acaba por infringir os termos dos alvarás de licença já concedidos por estes municípios, e por isso, nesse caso, tal parágrafo deve ser suprimido do Projeto de Lei. Ademais a expressão "grande número de pessoas" presente no *caput* do artigo 1º deve ser limitado, não pode tal termo ser tão aberto ou vago, já que se assim o for a proposta não terá êxito ao que se refere, pois o que pode ser definido como grande número de pessoas para um cidadão poderá ser totalmente diferente para outro. Assim se faz necessário delimitar a expressão. Ainda nesse sentido, é notado que a relação estrutural do Projeto de Lei seja revista já que por equívoco não traz o artigo 2º, ou seja, pula do artigo 1º com seus parágrafos e incisos diretamente para o artigo 3º. Por fim, este mesmo artigo 3º se revela inócuo já que versa sobre a

regulamentação do Poder Executivo no que couber, ora essa é exatamente uma das tarefas do Poder Executivo.

Desse modo, apesar da ressalva do entendimento supracitado do Tribunal de Justiça de São Paulo que entendeu não ser possível que tal matéria seja proposta por iniciativa parlamentar, o Município é competente para exigir que sejam instalados fraldários em banheiros familiares e em novos estabelecimentos, ou seja, apenas nos prédios e estabelecimentos para os quais venham a ser solicitados alvarás de funcionamento no futuro, já que os que se encontram em atividade são detentores de uma licença obtida segundo a norma legal vigente à época de sua concessão, sendo, assim, titulares de um direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Não obstante, o Projeto de Lei deve ter sua redação alterada com suprimento de alguns trechos indicados, sua estruturação corrigida e delimitação de expressão usada. Da mesma forma, essa obrigatoriedade deve ser incluída no Código de Obras do Município.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo Neffa Gobbi
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 04 de outubro de 2019.