



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 522/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cristiano Anuniação dos Passos, que “*Determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos a serem construídos ou que sofrerem reformas no Município de Sorocaba*”.

A matéria trata de medidas voltadas à **promoção da saúde, à proteção da infância e à proteção da maternidade**. Essas dimensões estão inseridas no rol de competências administrativas comuns previstas no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece ser competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;(g.n.)

Ainda que o dispositivo acima transcrito não faça menção expressa à infância ou à maternidade, a doutrina e a jurisprudência reconhecem que a proteção integral da criança (art. 227 da CF) e a proteção social à maternidade (arts. 6º da CF) estão compreendidas nos deveres de assistência pública e saúde atribuídos ao Estado.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado **assegurar à criança**, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o **direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária**, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a **proteção à maternidade e à infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (g.n.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Frisa-se que o art. 6º da Constituição Federal, ao elencar os **direitos sociais**, inclui expressamente a proteção à maternidade e à infância, reforçando o dever do Poder Público de adotar medidas que assegurem condições adequadas para esses grupos.

No que se refere à **competência legislativa**, a Constituição Federal, em seu art. 24, incisos XII e XV, estabelece que **cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção da infância e da saúde**. Nesse contexto, compete à União a edição de normas gerais (art. 24, §1º), aos Estados a legislação supletiva (art. 24, §2º) e aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como dispor sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Carta Magna. Vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

*XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**;*

(...)

*XV - **proteção à infância e à juventude**; (g.n.)*

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;*

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;" (g.n.)

Nota-se que, embora os Municípios não estejam expressamente arrolados no art. 24 da Constituição Federal, a doutrina predominante tem considerado possível que o Município legisle sobre os temas ali elencados, de maneira suplementar, desde que as normas municipais não colidam com as normas estaduais ou federais acerca da matéria, sendo esse o caso da proposição em análise.

Nesse sentido, já afirmou José Afonso da Silva:

"A Constituição não citou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral" (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 503)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Na mesma esteira dos mandamentos constitucionais já mencionados, a **Lei Orgânica do Município de Sorocaba** estabelece que:

“Art. 33. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

*...
a) à **saúde**, à Assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (g.n.)*

*Art. 161. A **Assistência Social** tem por objetivos:*

*I - **proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;**”*

*Art. 129. A **saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.** (g.n.)*

Com efeito, o **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei 8069/90) também trata da matéria, merecendo destaque os seguintes dispositivos:

*Art. 4º **É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.***

*Art. 7º **A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.** (g.n.)*

Com relação a **iniciativa legislativa**, importa ressaltar que a administração e execução dos bens públicos municipais são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) e a reserva de administração prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal. Desse modo, normas que alterem a estrutura administrativa, criem cargos ou definam a forma de execução de obras configuram vício de iniciativa.

Todavia, a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** e dos tribunais estaduais admite que leis municipais de iniciativa parlamentar estabeleçam obrigações gerais e abstratas voltadas ao uso e à conservação dos bens públicos, desde que não interfiram diretamente na organização interna da Administração. Assim, a exigência de fraldários em praças e parques públicos insere-se na competência municipal para legislar sobre interesse local (art. 30, I, da CF), em consonância com os princípios da **proteção integral à infância e da valorização da maternidade** (art. 227 da CF).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse contexto, a **proposição em análise não invade a competência privativa do Poder Executivo**, bem como se alinha à tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 de Repercussão Geral (ARE-RG 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes)**, segundo a qual:

“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)”.

A propósito, é relevante destacar que o **Supremo Tribunal Federal**, ao julgar o **ARE 1.510.313 AgR/RJ**, apreciando caso semelhante, reconheceu a constitucionalidade de lei municipal do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, que obriga o Poder Público a instalar fraldários em praças e parques públicos da cidade. Confira-se:

EMENTA: 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 (ARE 1510313 A GR / RJ)

No mesmo sentido, o **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** também já reconheceu a inexistência de vício de iniciativa em lei municipal de Catanduva, que versava sobre matéria semelhante à ora em análise.

*Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva – Lei nº 6.457/2023, de iniciativa parlamentar, que prevê “a instalação de fraldários em ambientes públicos e privados de circulação, permanência ou concentração de grande número de pessoas” – Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo – **Inocorrência de vício de iniciativa – Proteção à infância e maternidade – Direito sociais – Competência normativa suplementar municipal, à luz do interesse local** –*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Inteligência do Tema nº 917 de Repercussão Geral – Jurisprudência do E. STF que vem prestigiando leis de iniciativa parlamentar garantidoras de direitos sociais – Violação ao pacto federativo que somente se observa pontualmente – Art. 3º, ao fixar prazo de seis meses para implantação dos fraldários, igualmente viola o postulado da separação dos Poderes, ensejando o expurgo da expressão "público" – Art. 4º, que estabeleceu prazo de 30 dias para regulamentação da lei, que incorre no mesmo vício – Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2016145-63.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/06/2024; Data de Registro: 14/06/2024)

Todavia, cumpre registrar que já vigora no Município de Sorocaba a **Lei nº 11.988, de 2019**, que *"dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de shopping centers, comércios e estabelecimentos similares"*.

O projeto ora analisado trata de matéria correlata, mas voltada a equipamentos públicos (praças e parques), situações não abrangidas pela norma vigente, que se limita a regular estabelecimentos privados.

Sob a ótica da **melhor técnica legislativa**, convém observar o disposto no art. 7º, inciso IV, da **Lei Complementar nº 95/1998**, que orienta a redação e a sistematização das leis:

"Art. 7º O primeiro artigo texto indicará o objetivo da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa". (g.n.)

Nesse contexto, para garantir maior unidade e sistematicidade às normas municipais sobre a obrigatoriedade de fraldários, é o caso de se considerar uma das seguintes alternativas: a revogação expressa da Lei nº 11.988/2019, com a substituição integral por novo texto; a alteração ou acréscimo de dispositivos à própria Lei nº 11.988/2019, ampliando seu escopo para incluir praças e parques públicos; ou, ainda, vincular expressamente o presente projeto à mencionada lei.

Ex positis, observada a cautela acima, **nada a opor sob o aspecto legal** da proposição.

Sorocaba, 14 de julho de 2025.

ROBERTA DOS SANTOS VEIGA
PROCURADORA LEGISLATIVA



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 390031003400380030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em 15/07/2025 12:05

Checksum: **031E794AA4B0A41B30FEC776CB9711626DCE8F6F80A77D40D1FF03E2A158F9FF**

