

PARECER Nº 63/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 195/2025

REF.: PROCESSO Nº 5158/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DENIS GAMBÁ

ASSUNTO: Projeto de Lei que estabelece diretrizes para a promoção de espaços com fraldários em equipamentos públicos de grande circulação no Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação,
Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Denis Gambá, protocolado nesta Casa no dia 04 de agosto do corrente ano, que estabelece diretrizes para a promoção de espaços com fraldários em equipamentos públicos de grande circulação no Município de Santo André.

Vejamos.

A Constituição da República enumera, nos incisos de seu art. 24, as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente. Já quanto aos Municípios, consoante o art. 30, compete-lhes legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.



Por competência concorrente deve-se entender que todos os entes da Federação partilham da prerrogativa de legislar sobre dado assunto. No entanto, nesse caso, as leis federais, disciplinadoras de normas gerais (art. 24, § 1º), se sobrepõem às leis estaduais, normatizadoras dos aspectos regionais (art. 24, §§ 2º e 3º), que, por sua vez, se sobrepujam às leis municipais, estabelecadoras das normas que atendam aos interesses locais (art. 30, I e II).

Isto posto, são importantes, a nosso ver, as seguintes considerações a respeito da matéria tratada no PL CM 195/2025.

Embora, à primeira vista, possa parecer que a iniciativa de tal matéria por parte da Câmara de Vereadores seja inconstitucional por vício de iniciativa, pela violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, tal argumentação cai por terra diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no Acórdão que julgou o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.510.313 – Rio de Janeiro, em que é Agravante o Prefeito do Município do Rio de Janeiro e Agravada a Mesa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, cuja ementa é a seguinte:

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.**
(STF, Tribunal Pleno, Ag. Reg. Recurso Extraordinário com Agravo 1.510.313, Rio de Janeiro, Relator Ministro Flávio Dino, 31.03.2025, V.U.)

Essa decisão do STF prevaleceu sobre a anterior decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Acórdão prolatado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0068067-12.2023.8.19.0000, tendo por Autor o Prefeito do Município do Rio de Janeiro e sendo Réu o Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que havia declarado inconstitucional a Lei nº 7.421/2022, daquele Município, cuja ementa transcrevemos a seguir:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.421/2022, do Município Do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, a qual determina a instalação de fraldários em praças e parques públicos, a serem construídos ou que sofrerem reformas. Ingerência sobre o



funcionamento e a organização da administração municipal. Gestão dos bens públicos. Matéria inserida na reserva de administração. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para definição das responsabilidades dos órgãos integrantes da administração pública. Ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Inconstitucionalidade formal, por violação aos artigos 7º e 145, incisos I e VI, letra 'a', da Carta Estadual. **Procedência da pretensão deduzida na representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei impugnada.**" (TJRJ, Órgão Especial, Direta de Inconstitucionalidade 0068067-12.2023.8.19.0000, Rel. Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos, 11.12.2023, publ. 13.12.2023, V.U.)

Diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal retrocitada, é forçoso, s.m.j., considerar plenamente possível, do ponto de vista legal, que a Câmara Municipal inicie o processo legislativo da matéria objeto do projeto de lei ora em exame. **Portanto, com exceção do disposto no artigo 4º, consideramos constitucional o PL CM 195/2025, pois se amolda à jurisprudência do STF.**

Explica-se:

A exceção fica por conta do disposto no artigo 4º, da propositura, o qual, s.m.j., deve ser suprimido, pois, permanecendo mencionado dispositivo, de natureza autorizativa, conferindo atribuições ao Poder Executivo no tocante ao estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada ou organizações da sociedade civil, o PL comete vício de iniciativa, o que acarreta a sua inconstitucionalidade.



Isso porque a celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular.

A respeito dessa questão, o Mestre Toshio Mukai faz a seguinte recomendação, em artigo publicado em 1989, sob o título "Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo":

"Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais.**"

A propósito, **cumprе registrar que o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, foi declarado inconstitucional** pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).

Isto posto, caso assim também entenda essa Douta Comissão de Justiça, poderá ser apresentada, nos termos do disposto no art. 55 do



Regimento Interno desta Casa, emenda supressiva ao projeto, ou, ainda, projeto de lei substitutivo, com as devidas correções que julgar necessárias.

Por fim, lembrando que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, ainda que por via reflexa, nos termos do disposto no art. 36, § 1º, inciso I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões contrárias ou divergentes, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 23 de setembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

