

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1534, de 2015

(Apensado: PL nº 1754/2015)

Determina a instalação de fraldários nos banheiros de uso público masculinos.

**Autor:** Deputado CHICO D'ANGELO

**Relator:** Deputado GILSON MARQUES

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei de autoria do ilustre deputado Chico D'Angelo, que visa dispor sobre a instalação de fraldários nos banheiros de uso público masculinos, existentes ou a construir. Nos casos em que não houver, no banheiro masculino, espaço disponível para o cumprimento das exigências da regulamentação, a instalação dos fraldários poderá ser feita em banheiros destinados a deficientes ou em recintos alternativos, desde que o espaço, os recursos técnicos e o ambiente sejam adequados e suficientes, na forma da regulamentação.

Como justificativa, o autor argumenta que “não apenas as novas configurações familiares, mas também a maior participação dos pais nos cuidados com as crianças, têm levado a inúmeras situações constrangedoras nos banheiros públicos espalhados pelo País”.

Foi apensado o PL 1754/15, (Deputado Luiz Tibé) que “dispõe sobre a instalação de fraldários em estabelecimentos públicos masculinos de espaços públicos de grande circulação”. De acordo com o projeto apensado, a disponibilização desses fraldários passa a ser obrigatória nos banheiros públicos masculinos, já em funcionamento ou a serem construídos. A adequação de dependência exclusiva de fraldários nesses locais deverá ser feita em até um ano após a publicação da lei resultante dessa proposta.

Submetidos à apreciação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), os Projetos de lei foram aprovados nos termos do parecer da relatora nobre deputada Flávia Moraes (PDT/GO), com apresentação de Substitutivo.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), a relatora, nobre deputada Moema Gramacho (PT/BA), concluiu pela aprovação das proposições, com apresentação de Substitutivo.

Nesta Comissão, compete a análise dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. A proposição está sujeita a apreciação conclusiva da CCJ.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Já me manifestei, anteriormente, nesta Comissão, em Projetos de lei semelhantes que oneram a todos para atender a demanda de uma pequena parcela da sociedade.

Entendo que esse tipo de exigência fere o princípio da livre iniciativa, já que impõe a todos ofertar um serviço acessório, qual seja, a instalação de fraldários nos banheiros de uso público masculinos, existentes ou a construir, que deveria ser oferecido livremente, como uma vantagem competitiva, a critério do proprietário.

A Constituição Federal estabelece como princípio fundamental da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV) e reafirma tal princípio ao tratar da ordem econômica “fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada” (art. 170, CF), o que significa dizer que a Constituição consagra um Estado liberal, uma economia de mercado, de natureza capitalista, uma vez que a livre iniciativa significa a garantia da iniciativa privada como princípio básico da ordem capitalista.

Segundo o entendimento da doutrina majoritária, a liberdade de iniciativa envolve **a liberdade de indústria e comércio e a liberdade de contrato**. O parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal dispõe que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Nesse sentido também é o entendimento jurisprudencial.

“É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. II. - Fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor: empecilho

ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa.” (STF, RE nº 422941/DF, Relator: Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 06/12/2005, Órgão Julgador: Segunda Turma)

Como reflexo da liberdade humana, “a liberdade de iniciativa no campo econômico mereceu acolhida nas encíclicas de caráter social, inclusive na célebre encíclica *Mater et Magistra*. Esta, textualmente, afirma que **no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros** (2ª parte, nº 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, embora importante, já que sua ação deve reger-se pelo chamado princípio da subsidiariedade e deve ser tal que não reprima a liberdade de iniciativa particular, mas antes a aumente, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, “Curso de Direito Constitucional”, 33ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, pág. 360).

Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, no contexto da Constituição Federal, significa liberdade de desenvolvimento da empresa conforme as regras estabelecidas pelo Poder Público.

A regulação da atividade econômica deve buscar, portanto, de forma racional e razoável, o equilíbrio entre a tutela de direitos sociais e a liberdade de iniciativa.

Ao discorrer sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, o constitucionalista, Ministro Alexandre de Moraes, assevera que, “numa economia descentralizada, de mercado, a intervenção do Estado no domínio econômico deve ser de caráter normativo e regulador, sempre com fiel observância dos princípios constitucionais da ordem econômica”. (MORAES, Alexandre. “Direito Constitucional”, 34ª edição, Ed. Gen/Atlas, 2018 pág. 770)

Para o jurista francês Raymond Barre, “economia de mercado é aquela em que o Estado exerce somente uma intervenção indireta e global, ou seja, respeita a liberdade de decisão dos que demandam e dos que ofertam e a liberdade de formação dos preços. Certamente, o Estado pode influenciar estas liberdades por uma política financeira, monetária ou social, mas a liberdade de disposição dos agentes econômicos, em última análise, não é eliminada. A economia é somente orientada”. (BARRE, Raymond. “Économie Politique”, Paris: PUF, 1957, tomo I, pág. 184)

O projeto de lei ora em análise, contraria esta lição econômica ao tratar de pormenores, ou seja, a instalação de fraldários nos banheiros de uso público masculinos, existentes ou a construir.

Ainda que pese a boa intenção do autor, tal exigência não é razoável.

As vantagens que o PL promove não superam as desvantagens que ele provoca. Não pode haver desproporção entre o direito e o custo a ser pago pelo cidadão. Daí dizer que a proposição fere o princípio da razoabilidade.

O princípio da razoabilidade é uma diretriz de senso comum, ou mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao Direito. Esse bom-senso jurídico se faz necessário à medida que as exigências formais que decorrem do princípio da legalidade tendem a reforçar mais o texto das normas, a palavra da lei, que o seu espírito. Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

De acordo com Humberto Ávila, "a razoabilidade estrutura a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras. A razoabilidade é usada com vários sentidos. Fala-se em razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa. Na interpretação das normas legais deve-se presumir o que normalmente acontece, e não o extraordinário." (ÁVILA, Humberto. "Teoria dos Princípios". 6ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, pág. 57)

Não podemos nos esquecer que a Lei é para todos. Os "grandes" podem até suportar os custos dessa exigência, mas, pela lógica do mercado, repassarão esse valor para os consumidores. Já os "pequenos", que mal conseguem lidar com a atual crise econômica do país, vão "quebrar".

Ora, o Estado procura proteger o mercado, melhorá-lo e não destruí-lo.

Por fim, proponho uma reflexão sobre a lição de um dos maiores nomes do direito econômico e financeiro pátrio, professor Régis Fernandes de Oliveira:

"Qual é o limite para a ação do Estado? É algo que está aberto ao debate, mas somente um ódio muito grande à liberdade pode explicar a defesa de um tamanho acima do mínimo possível para garantir a paz e a ordem, assim, como as liberdades individuais. Se Estado é força e sua origem está na conquista, defender o menor tamanho possível para este "monstro" é dever de todos aqueles que amam a liberdade" (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. "Indagação sobre os Limites da ação do Estado", São Paulo: Revista dos Tribunais", 2015, pág. 127)

Trata-se de uma lei bem-intencionada, porém pouco razoável. Há estabelecimentos comerciais e de serviço de grande circulação onde o público alvo são adultos, ou seja, raramente circulam crianças. Nesse caso, tal investimento seria em vão.

Na prática, a construção de fraldários em banheiros masculinos deve surgir da real necessidade que cada estabelecimento sente de atender a essa demanda.

Diante do exposto, o parecer é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 1534/15, do Projeto de Lei 1754/15 apensado, bem como dos Substitutivos da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), restando prejudicadas as análises da técnica legislativa.

Sala da Comissões, 24 de setembro de 2019.

---

**Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)**