



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 095/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 33/2022 – Dispõe sobre proibição de instalação de banheiros unissex no Município de Valinhos - **Autoria do Vereador Fábio Damasceno.**

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre proibição de instalação de banheiros unissex no Município de Valinhos”.

Consta da justificativa do projeto:

A presente propositura tem como objetivo proibir que estabelecimentos comerciais, prédios e espaços públicos, possam instalar e manter o funcionamento de banheiros coletivos unissex.

Assim iremos inibir a importunação sexual, assédio ou outros constrangimentos de cunho sexual, garantindo a devida privacidade aos usuários. Escolas e instituições também deverão vedar o uso do banheiro unissex coletivo.

Tal matéria vem sendo exaustivamente debatida em diversos âmbitos.

Algumas Câmaras Municipais, como exemplo a da cidade de Santo André, também adotaram esta iniciativa com o intuito de preservar a intimidade, a segurança e a higiene das crianças, das mulheres e dos idosos, que são muito vulneráveis aos mais variados tipos de violência que podem ocorrer nesses ambientes.

Esta propositura tem como escopo fundamental, além da distinção do uso do espaço sanitário por homens e mulheres, a prevenção da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ocorrência de crimes contra a dignidade sexual, a liberdade sexual e outros crimes sexuais contra vulneráveis, quando em uso simultâneo e sem a devida privacidade e segurança.

O uso coletivo do banheiro “multigênero”, tanto por pessoas do sexo masculino, como por pessoas do sexo feminino, além de ser um inconveniente para muitas pessoas, já que gera desconforto para muitos de seus usuários, pode ser também um local de disseminação de doenças, caso não seja higienizado com frequência.

Não há como impedir que oportunistas frequentem esses locais e não podemos permitir que esses modismos ideológicos se sobreponham à segurança não só das mulheres como também das nossas crianças.

(...)

O banheiro unissex é um banheiro de uso coletivo que não é destinado a um público específico, sendo caracterizado seu uso por qualquer indivíduo, independente de sexo, ferindo o princípio do direito à intimidade, da privacidade, e ainda, ocasiona constrangimentos entre os indivíduos.

A Constituição de 1988, dentre vários direitos alargados e tutelados, abrigou em seu texto a proteção à intimidade do cidadão, assim descrita no inciso X do artigo 5º:

"São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação".

Destaca-se, por oportuno, que a presente proposição não se trata de nenhuma forma de discriminação ou homofobia, mas um resguardo jurídico para todas aquelas pessoas que não se sentem confortáveis com tal situação.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, **sendo meramente opinativa**, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

¹ Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo. (G.n).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

Artigo 5º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740). (gn)

No caso em análise, como mencionado na justificativa, o objetivo do projeto é preservar a intimidade dos munícipes e evitar possíveis constrangimentos no caso de instalação de banheiros “unissex” nas repartições públicas e nos estabelecimentos comerciais do município.

Todavia, com todo respeito aos nobres objetivos do legislador, entendemos que o projeto ultrapassa os limites da competência municipal, transcendendo o interesse local na medida em que ao proibir a instalação de banheiros “unissex” e conseqüentemente o uso comum de banheiros públicos por pessoas de sexos diferentes acaba por tangenciar questões atinentes aos direitos individuais impondo diretriz cujo desdobramento social tem repercussão nacional.

Deste modo, ao tencionar proibir a instalação de banheiros unissex no Município, o projeto abarca assunto polêmico e conflituoso, envolvendo de um lado as pessoas transgêneros, que se identificam com um gênero diferente do sexo registrado ao nascer, lutando pelo direito de usar banheiros e vestiários conforme o gênero com o qual se identificam, e de outro, grupos constituídos pela tradicional divisão binária de gênero, que se sentem violados no seu direito de privacidade e intimidade no que se refere ao compartilhamento de banheiros de uso público.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, considerando a natureza dos direitos fundamentais em questão, diretamente ligados à dignidade da pessoa humana e os direitos da personalidade não vislumbramos interesse local na proibição pretendida.

Corroborando o entendimento de que a questão envolvendo o uso de banheiros públicos ultrapassa os limites do interesse local impende mencionar que se encontra em trâmite no Supremo Tribunal Federal, **com repercussão geral reconhecida** (Tema 778), o Recurso Extraordinário 845.779/SC, que versa sobre a possibilidade de uma pessoa, **considerados os direitos da personalidade e a dignidade da pessoa humana**, ser tratada socialmente de acordo com a sua identidade de gênero, inclusive na utilização de banheiros de acesso público.

Ainda, cumpre ressaltar que a matéria da proposição tem desdobramentos no âmbito educacional e trabalhista, na medida em que visa dispor sobre os banheiros dos órgãos públicos e dos estabelecimentos comerciais.

Neste aspecto, a Constituição Federal prevê a competência privativa da União para legislar sobre trabalho, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**;*

(...)

Nessa linha, a União, mediante a edição da Norma Regulamentadora, NR 24, regulamentou as diretrizes e as condições mínimas de higiene e de conforto a serem observadas pelas organizações, no que se refere as instalações sanitárias,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inclusive permitindo a disponibilização de apenas uma instalação sanitária individual de uso comum entre os sexos desde que garantidas condições de privacidade, vejamos:

*24.2.2.2 Em estabelecimentos com funções comerciais, administrativas ou similares, com até 10 (dez) trabalhadores, **poderá ser disponibilizada apenas uma instalação sanitária individual de uso comum entre os sexos desde que garantidas condições de privacidade.***

Já no concernente à utilização de banheiros no âmbito educacional o E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de lei que vedada à utilização de banheiros de acordo com a identidade de gênero em instituições de ensino, consignou a competência da União para dispor sobre a matéria, vejamos:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 1.185, de 28 de setembro de 2015, de iniciativa parlamentar, que veda "a utilização de banheiros, vestiários e demais espaços segregados, de acordo com a identidade de gênero, em instituições que atendam ao ensino fundamental, público ou privado, instaladas no âmbito do Município". Matéria veiculada na lei que discute questão relativa à ideologia de gênero nas instituições que atendem ao ensino fundamental. **Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CF).** Violação do Pacto Federativo (arts. 1º, 144 e 237, inciso VII, da CE). Patente, pois, a incompetência municipal para legislar sobre a matéria, eis que afronta as normas constitucionais e a disciplina complementar existente, configurando vício de inconstitucionalidade formal. Ação direta julgada procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137220-79.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/10/2019; Data de Registro: 11/10/2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, *data máxima vênia*, opinamos pela inconstitucionalidade projeto. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 21 de março de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente