



PARECER JURÍDICO Nº 300/2023 – LOMPP.

PROCESSO: 05434/2023

INTERESSADO (A): Comissão de Justiça e Redação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico sobre o teor do Projeto de Lei 300/2023, de autoria da Excelentíssima Senhora Vereadora Esther Moraes, que *“Estabelece diretrizes para a política municipal de promoção da cidadania para pessoas LGBTQIA+ e enfrentamento da transfobia, lesbofobia, bifobia e homofobia e dá outras providências”*.

Senhor Procurador-Chefe:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.

2. **É o breve relatório. Opino.**

3. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: “§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

4. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o “caput”, do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

5. O Projeto de Lei, de autoria parlamentar, pretende instituir no município de Santa Bárbara d'Oeste, “estabelece diretrizes para a política municipal de promoção da cidadania para pessoas LGBTQIA+ e enfrentamento da transfobia, lesbofobia, bifobia e homofobia e dá outras providências”.

6. Os artigos 1º a 8º e 10 a 12 da propositura podem ser considerados constitucionais, porque a hipótese tratada pela parlamentar não se encontra no rol de competências do chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo, conforme pacificado por meio do Tema 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

7. Neste sentido, temos os seguintes precedentes judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 2.409/2022 do Município de Itatinga, de iniciativa parlamentar, a qual institui o "Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos às mulheres de baixa renda e às alunas matriculadas na rede municipal de ensino" – **Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo, com violação dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE – Inocorrência de vício de iniciativa – Saúde que constitui direito social e se insere no âmbito das competências material comum**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA



e legislativa concorrente entre os entes federados, cabendo aos municípios suplementarem as normas editadas pelos estados e pela União, notado o dever do Estado de Estado de provê-la mediante políticas públicas, sobretudo tratando-se de hipossuficientes, nos termos dos arts. 3º, III, 6º, 23, II e X, 24, XII da e 30, I e II, 196 e 197 da CF – Normas infraconstitucionais que também reforçam o dever imposto na lei municipal – Inteligência do ECA, da Lei Federal nº 14.214/2021 (recentemente regulamentada pelo Decreto nº 11.432/2023) e da Lei Estadual nº 17.525/2022 – Diploma municipal que tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal e que já é objeto de concretização no âmbito federal e estadual – Jurisprudência do E. STF que, à luz do **Tema nº 917 de Repercussão Geral, entende que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes** – Análise do citado paradigma que, ademais, revela que a medida em tela não se mostra mais invasiva que a examinada no "*leading case*" – Inconstitucionalidade, contudo, observada em parcela da lei, no que toca aos arts. 3º e 4º, que, respectivamente, dispõem sobre a forma de enquadramento no programa e a possibilidade de que o Executivo firme "convênios, acordos ou outros instrumentos jurídicos" – Determinações que indevidamente tolhem do Executivo a escolha pela



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA



melhor forma de implementação da política pública – Ofensa à separação de Poderes, nesses pontos. Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 2.409/2022 do Município de Itatinga. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213456-33.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/03/2023; Data de Registro: 23/03/2023).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE MARÍLIA – LEI Nº 8.266, DE 18 DE JULHO DE 2018 – TRANSPORTE INTER-HOSPITALAR E TRANSPORTE SANITÁRIO ELETIVO – COMPETÊNCIA CONCORRENTE – OBRIGAÇÕES DO GESTOR MUNICIPAL PREVISTAS EM NORMAS FEDERAIS SECUNDÁRIAS – LEI QUE NÃO CRIA DESPESAS OU OBRIGAÇÕES NOVAS AO PODER EXECUTIVO – AUTORIZAÇÃO PARA O EXECUTIVO EXERCER ATOS DE SUA COMPETÊNCIA - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – INADMISSIBILIDADE. 1. Lei Municipal que institui a obrigatoriedade de prestação de transporte para transferências hospitalares e transporte sanitário eletivo. Predominância da proteção e defesa da saúde, matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, XII, CF). Prestação de serviços de saúde e assistência pública. Matéria de competência comum da União, dos



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, II, CF). 2. Responsabilidades do gestor municipal do SUS previamente disciplinadas em normas federais secundárias. Lei impugnada que não cria novas despesas nem novas obrigações ao Poder Executivo. Concretização no plano local do direito à vida e à saúde (artigos 5º, caput, 196 e 200 CF; artigos 219 e 231 CE). Aplicação do entendimento assentado no julgamento do Tema nº 917 do STF. 3. Autorização ao Poder Executivo para a prática de ato de sua competência. Fixação de prazo para regulamentação da lei pelo Executivo. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2217463-68.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/03/2023; Data de Registro: 09/03/2023).

8. No entanto, o artigo 9º da propositura pode ser considerado formalmente inconstitucional, em razão do vocábulo “autorizado” mencionado no caput, no qual se constata que o Poder Legislativo pretende dispor sobre questões administrativas exclusivas do Poder Executivo, e, com isso, pode-se inferir que tal artigo viola o princípio da separação e relação harmoniosa entre os poderes constituídos, conforme artigo 2.º da CR/88 e 5.º da Constituição do Estado de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

9. Sérgio Resende de Barros¹, em artigo no qual escreveu sobre a natureza jurídica das denominadas “leis autorizativas”, principalmente quando confeccionadas contra a vontade de quem poderia iniciar o processo legislativo, assim nos ensina:

“Insistente na prática legislativa brasileira, a “lei autorizativa” constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei autorizativa”, praticada cada vez mais. Exageradamente autorizativa é a ‘lei’ que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria

¹ Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.”

10. “Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que ‘a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto inconstitucional’. (ADIN n.º 593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias. – j. 7/8/00)”².

11. No repertório de jurisprudência do E. TJSP, e sob a temática de “Leis Autorizativas” encontramos as seguintes decisões em Ações Diretas de Inconstitucionalidades. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Municipal nº 3.081, de 05 de setembro de 2019, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de capacitar os professores da rede pública municipal de ensino a atendimentos em primeiros socorros e dá outras providências”, do município de Pontal – Inconstitucionalidade configurada por criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com criação de obrigações ao Executivo e consequente movimentação de serviço público – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração

²www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-990101230232_23-09-10.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes – **Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo – Falta de legislação municipal sobre o tema que não permite iniciativa legislativa em matéria de iniciativa exclusiva de outro poder, não bastando a assertiva de que ele poderia produzir normas suplementares** – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2220825-83.2019.8.26.0000; Relator (a): Álvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)”.

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.541/2017, do Município de Atibaia, que "institui a Semana Municipal de Arte Professora Aline Araújo". Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º a 5º). Instituição da data no calendário oficial deve prevalecer. Reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que permitiram invasão à esfera de gestão administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes – violação dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, a, 144, todos da Constituição Paulista. **Lei autorizativa. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

exclusiva competência. Estipulação de prazo fixo (90 dias) para regulamentação da lei ora objurgada pelo Executivo Municipal. Reconhecida, como pressuposto lógico, a inconstitucionalidade "incidenter tantum" das expressões "no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias" e "nesse prazo" constantes do artigo 47, III, da Constituição Estadual, por violação aos artigos 5º, 47, III, e 144 do mesmo diploma. Necessidade de declaração da inconstitucionalidade do artigo 5º da lei guerreada, tão somente para a exclusão da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias". Jurisprudência recente, nesse sentido, deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2121794-90.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 29/08/2019)".

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que "organiza a Política Municipal de Prevenção da Corrupção, cria o Conselho Municipal da Transparência e Controle Social, cria o Fundo Municipal de prevenção e Combate à Corrupção e dá outras providências". II. Instituição de novo órgão na Administração Pública. Imposição de que o Conselho seja composto, inclusive, por representantes do Poder Público, indicados por quatro Secretarias Municipais. Previsão



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

de atribuições a servidores e órgãos municipais. Configurado vício formal de constitucionalidade, atinente à iniciativa do processo legislativo. III. **Disposição 'autorizando' o Poder Executivo a constituir o Fundo Municipal de Transparência e Controle Social. Lei autorizativa. Delegação ao Poder Executivo da instituição de novidades jurídicas modificadoras do ordenamento local. Transferência do exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à administração municipal.** IV. Dispositivo estabelecendo a obrigação de a Administração informar trimestralmente à Câmara Municipal a relação dos veículos de comunicação em que houve inserções de propaganda, bem como os respectivos gastos totais. Vício de inconstitucionalidade formal. Regra de controle externo do Executivo pelo Legislativo é matéria reservada à Lei Orgânica do Município. V. Estipulação de regras gerais sobre pesquisa e comparação de preços de bens, serviços e obras adquiridos pelos órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional. Inexistência de especificidade ou de atendimento a interesse local a permitir a atuação legislativa suplementar do Município. Temática cuja competência legislativa é privativa da União. Ofensa ao pacto federativo. VI. Previsão específica de divulgação das agendas do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Superintendentes da Administração direta, autárquica



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

e fundacional, com vinte e quatro horas de antecedência. Patente o cunho executivo da determinação, apresentando-se como interferência indevida na prática de atos da administração. Violação à separação dos Poderes. Afronta à razoabilidade. VII. Precedentes do Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095636-32.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 21/11/2018)". *Nossos grifos.*

12. Ademais, sobre as funções exercidas pelas Câmaras Municipais, elucida Hely Lopes Meirelles que:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração³

(...)

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração⁴”

13. Feita a ressalva em relação ao artigo 9º da propositura, no ponto de análise de conformidade com a Lei Orgânica do Município – plano legal, portanto – o projeto de lei sob exame também observa os requisitos formais da iniciativa, uma vez que, a matéria não é reservada ao Chefe do Poder Executivo ou a algum órgão interno do Poder Legislativo (art. 41, da LOM e art. 86, III, do RICMSBO).

14. A espécie legislativa adotada pela proponente - Lei Ordinária - é adequada para regulamentar a matéria, conforme interpretação por exclusão do art. 39 da LOM⁵.

³ *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores: São Paulo, 17ª edição, 2013, p. 631.

⁴ *Op cit*, p. 631.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

15. Quanto à técnica legislativa e redacional com que foi formulado, o Projeto de Lei está adequado aos ditames da Lei Complementar Federal n.º 95, de 26.02.98, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, bem como, ao procedimento de elaboração técnica, previsto no art. 87 do Regimento Interno.

16. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela **constitucionalidade** dos artigos 1º a 8º e 10 a 12 e a **inconstitucionalidade** do artigo 9º do Projeto de Lei nº 245/2023.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 14 de setembro de 2023.

LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA
Procurador Legislativo
OAB/SP 342.507

⁵ ARTIGO 39 – As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Parágrafo único – As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: I – código tributário; II – código de obras; III – estatuto dos servidores; IV – plano diretor; V – defensoria pública; VI – criação e extinção de cargos e aumento de vencimento dos servidores; VII – atribuições do Vice-Prefeito; VIII – zoneamento urbano; IX – concessão de serviços públicos; X – concessão de direito real de uso; XI – alienação de bens imóveis; XII – aquisição de bens imóveis por doação com encargos; XIII – autorização para efetuar empréstimo de instituição particular; XIV – infrações político-administrativas.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0G870CP27DJ0NM6U>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0G87-0CP2-7DJ0-NM6U



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0G87-0CP2-7DJ0-NM6U