



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 318/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 138/21 – Autoria Vereador Marcelo SussumuYanachi Yoshida – Mandato DiverCidade – “Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de Cartaz em Órgãos Públicos e Privados do Município de Valinhos, Estado de São Paulo os informes da Lei 10.948/2001 que proíbe e pune atos de discriminação em Virtude de Orientação Sexual e Identidade de Gênero.”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de Cartaz em Órgãos Públicos e Privados do Município de Valinhos, Estado de São Paulo os informes da Lei 10.948/2001 que proíbe e pune atos de discriminação em Virtude de Orientação Sexual e Identidade de Gênero”** de autoria do Vereador Marcelo SussumuYanachi Yoshida – Mandato DiverCidade, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

“Proposta pelo deputado estadual Renato Simões (PT-SP), aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e posteriormente sancionada pelo então governador Geraldo Alckmin,

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a lei 10.948/2001 “dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual”.

A Lei trata de penalidades no âmbito de um processo administrativo e não penal ou civil (de responsabilidade de Justiça comum). Estão previstas multas, advertências e, no caso mais grave, a cassação da licença estadual para funcionamento de um estabelecimento ou empresa.

Segundo o Secretário de Justiça e Cidadania, Paulo Dimas Mascaretti, em entrevista para o Portal do Governo do estado de São Paulo, “com a sanção da Lei nº 10.948/2001, o Estado de São Paulo selou um compromisso nacional e internacional de combate ao preconceito contra a população LGBTQIA+”.

Em dez anos, de 2009 até outubro de 2019, a Secretaria da Justiça recebeu cerca de 1.026 denúncias relacionadas aos casos previstos na Lei. Durante esse mesmo período foram instaurados 415 processos administrativos.

Em 2021, a lei 10.948/2001 completa 20 anos de sua promulgação. Apesar disso, para que ela se efetive e cumpra o seu papel na garantia dos direitos da população LGBTQIA+, que segue sofrendo com atos discriminatórios, é preciso que seja amplamente divulgada.

Nesse sentido, propomos a afixação de Cartaz em Órgãos Públicos e Privados do Município de Valinhos, Estado de São Paulo, com os informes da respectiva Lei. Nossa proposta vai ao encontro da natureza educativa da Lei, destacada por Mascaretti como sendo um dos fatores responsáveis pelo sucesso da lei, aliado à existência de mediações realizadas por profissionais habilitados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.”

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiramente, cumpre ressaltar que a norma legal que se visa divulgar é a Lei Estadual nº 10.948/2001 e posterior alteração que “dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas à prática de discriminação em razão de orientação sexual cuja redação consolidada é a seguinte:

“Artigo 1.º - Será punida, nos termos desta lei, toda manifestação atentatória ou discriminatória praticada contra cidadão homossexual, bissexual ou transgênero.

Artigo 2.º - Consideram-se atos atentatórios e discriminatórios dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos homossexuais, bissexuais ou transgêneros, para os efeitos desta lei:

I - praticar qualquer tipo de ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória, de ordem moral, ética, filosófica ou psicológica;

II - proibir o ingresso ou permanência em qualquer ambiente ou estabelecimento público ou privado, aberto ao público;

III - praticar atendimento selecionado que não esteja devidamente determinado em lei;

IV - preterir, sobretaxar ou impedir a hospedagem em hotéis, motéis, pensões ou similares;

V - preterir, sobretaxar ou impedir a locação, compra, aquisição, arrendamento ou empréstimo de bens móveis ou imóveis de qualquer finalidade;

VI - praticar o empregador, ou seu preposto, atos de demissão direta ou indireta, em função da orientação sexual do empregado;

(ACP) 4



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VII - inibir ou proibir a admissão ou o acesso profissional em qualquer estabelecimento público ou privado em função da orientação sexual do profissional;

VIII - proibir a livre expressão e manifestação de afetividade, sendo estas expressões e manifestações permitidas aos demais cidadãos.

Artigo 3.º - São passíveis de punição o cidadão, inclusive os detentores de função pública, civil ou militar, e toda organização social ou empresa, com ou sem fins lucrativos, de caráter privado ou público, instaladas neste Estado, que intentarem contra o que dispõe esta lei.

Artigo 4.º - A prática dos atos discriminatórios a que se refere esta lei será apurada em processo administrativo, que terá início mediante:

I - reclamação do ofendido;

II - ato ou ofício de autoridade competente;

III - comunicado de organizações não-governamentais de defesa da cidadania e direitos humanos.

Artigo 5.º - O cidadão homossexual, bissexual ou transgênero que for vítima dos atos discriminatórios poderá apresentar sua denúncia pessoalmente ou por carta, telegrama, telex, via Internet ou facsímile ao órgão estadual competente e/ou a organizações não-governamentais de defesa da cidadania e direitos humanos.

§ 1.º - A denúncia deverá ser fundamentada por meio da descrição do fato ou ato discriminatório, seguida da identificação de quem faz a denúncia, garantindo-se, na forma da lei, o sigilo do denunciante.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2.º - Recebida a denúncia, competirá à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania promover a instauração do processo administrativo devido para apuração e imposição das penalidades cabíveis.

Artigo 5º-A - A Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, para cumprir o disposto nesta lei e fiscalizar o seu cumprimento, poderá firmar convênios com os Municípios, com a Assembleia Legislativa e com as Câmaras Municipais. (NR)

Artigo 6.º - As penalidades aplicáveis aos que praticarem atos de discriminação ou qualquer outro ato atentatório aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana serão as seguintes:

I - advertência;

II - multa de 1000 (um mil) UFESPs - Unidades Fiscais do Estado de São Paulo;

III - multa de 3000 (três mil) UFESPs - Unidades Fiscais do Estado de São Paulo, em caso de reincidência;

IV - suspensão da licença estadual para funcionamento por 30 (trinta) dias;

V - cassação da licença estadual para funcionamento.

§ 1.º - As penas mencionadas nos incisos II a V deste artigo não se aplicam aos órgãos e empresas públicas, cujos responsáveis serão punidos na forma do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado - Lei n. 10.261, de 28 de outubro de 1968.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2.º - Os valores das multas poderão ser elevados em até 10 (dez) vezes quando for verificado que, em razão do porte do estabelecimento, resultarão inócuas.

§ 3.º - Quando for imposta a pena prevista no inciso V supra, deverá ser comunicada a autoridade responsável pela emissão da licença, que providenciará a sua cassação, comunicando-se, igualmente, a autoridade municipal para eventuais providências no âmbito de sua competência.

Artigo 7.º - Aos servidores públicos que, no exercício de suas funções e/ou em repartição pública, por ação ou omissão, deixarem de cumprir os dispositivos da presente lei, serão aplicadas as penalidades cabíveis nos termos do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Artigo 8.º - O Poder Público disponibilizará cópias desta lei para que sejam afixadas nos estabelecimentos e em locais de fácil leitura pelo público em geral.”

No que tange à iniciativa a matéria tratada no projeto de lei também atende à Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: “Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. 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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito da matéria:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO - INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO “DA REDE PÚBLICA” CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 - NÃO VERIFICADA - NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO - LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE.

(...)

(ACP)✶



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

De iniciativa parlamentar, a lei determina que as escolas públicas e privadas disponibilizem impresso informativo dos números do disque-denúncia para serem fixados em suas dependências, ato que deverá, no caso das escolas públicas, ser levado a efeito pelo Poder Executivo.

Pois bem. A função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos, de forma genérica e abstrata, constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

No que tange à função da Câmara Municipal, o ensino de Hely Lopes Meireles:

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; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação 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 administração.

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

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 administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (in "Direito Municipal Brasileiro", 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).

A norma impugnada determina a fixação de cartazes informativos nas escolas das redes pública e privada. Não estabelece medidas afetas à organização da administração pública, nem cria a ela deveres.

Tais fatos, a meu ver, são suficientes para afastar a alegação de inconstitucionalidade formulada pelo Prefeito Municipal.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de Repercussão Geral (Tema 917), questão atinente à competência para iniciativa de lei municipal, no caso, que determinava a instalação de câmeras em agências bancárias (Recurso Extraordinário em Agravo nº 878.911, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes).

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Naquele julgamento, reafirmou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Reforçou também que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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 lei objurgada, ao impor às escolas da rede pública a obrigação de elaboração e afixação de cartazes informativos, não invade esfera atinente ao funcionamento da Administração Pública, matéria que seria, nitidamente, de atribuição do Chefe do Executivo, como mencionado.

Nem se argumente, ainda, com eventual ausência de dotação orçamentária para confecção dos referidos cartazes, uma vez que o STF já consolidou entendimento no sentido de que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Como bem ponderou o ilustre Procurador Geral de Justiça, No processo legislativo, a regra é a iniciativa do Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada,... (pág. 56).

Do exame do contido no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do contido no artigo 144, do

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

mesmo Estatuto, não se verifica reserva de iniciativa legislativa na matéria tratada pela Lei Municipal objeto desta ação que, na verdade, prestigia a publicidade administrativa.

Em semelhante sentido, julgados deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.062, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de placas contendo os números dos telefones dos conselhos tutelares e dá outras providências".
ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que diversamente de interferir em atos de gestão administrativa busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).
ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Por esse motivo fica afastada a hipótese de inconstitucionalidade por suposta ofensa à disposição do art. 25 da Constituição Estadual, mesmo porque, no caso, existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 5º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016).
RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE APENAS EM RELAÇÃO AO 3º.

(ACP) *f*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dispositivo que ao estabelecer que o descumprimento da norma caracteriza infração disciplinar avança sobre área de competência exclusiva do Poder Executivo para legislar sobre regime jurídico dos servidores, assim entendido o "conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes" (STF, ADI-MC nº 766/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 03/09/1992), o que compreende os direitos e deveres, as penalidades e o processo administrativo. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2128723-76.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 30/10/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 14.142, de 7 de março de 2018, do Município de Ribeirão Preto Legislação que estabelece a obrigatoriedade de se informar sobre os motivos de eventual interrupção ou paralisação de obras públicas no Município Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade e ao dever de transparência na Administração Pública Inexistência de vício de iniciativa Tema 917 de Repercussão Geral Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2121080-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/10/2018; Data de Registro: 15/10/2018).

Diante do exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a ação." (Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2154897-25.2018.8.26.0000)

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

(ACP) 



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

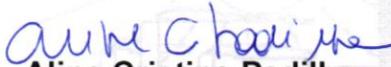
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 06 de agosto de 2021.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)