CONSULTA/0390/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Substitutivo ao Projeto de Lei nº 71/2026, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o direito ao uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências, revogando a Lei Ordinária nº 5.638/2015" – Fundamentos constitucionais – Competência legislativa municipal para disciplinar matérias de interesse local e suplementar legislações federal e estadual, no que couber – Compatibilidade da proposição municipal com a normatização federal (Dec. nº 8.727/2016 e Res. CNJ n° 270/2018) – Iniciativa concorrente – Diretrizes gerais ou disposições programáticas – Emenda substitutiva – Admissibilidade – Regras regimentais (Res. nº 276/2010) – Competência da Comissão de Justiça e Redação – Preferência do substitutivo na discussão e votação – Limitação temporal para apresentação de emendas e exceção regimental – Análise de hipotética preclusão consumativa ou tempestividade – Ausência de vícios de inconstitucionalidade – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Substitutivo ao Projeto de Lei Nº 71/2026, que 'Dispõe sobre o direito ao uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências, revogando a Lei Ordinária nº 5.638/2015.'

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

O Projeto de Lei apresenta vício de constitucionalidade formal ou material, especialmente quanto à disciplina imposta sobre procedimentos, sistemas e formas de atuação da Administração Pública Municipal?

As obrigações previstas no Projeto respeitam os limites da atuação legislativa, sem interferir indevidamente na organização e no funcionamento da Administração Pública?

As restrições impostas pelo Projeto à utilização do nome civil (art. 3°, principalmente §3°), são compatíveis com a legislação federal aplicável e suficientes para resguardar a segurança jurídica na prática de atos administrativos que exijam a identificação civil do administrado?

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente cumpre esclarecer que já nos manifestamos sobre o Projeto de Lei nº 71/2026, que "dispõe sobre o direito ao uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências, revogando a Lei Ordinária nº 5.638/2015". Tal manifestação foi realizada na Consulta nº 272/2026, conforme mencionado pelo Vereador autor da emenda substitutiva ora em análise.

Naquela oportunidade, apontamos os fundamentos constitucionais que amparam tanto a proposição original quanto à emenda substitutiva, especialmente na competência legislativa sobre assunto ou matéria de interesse local. Destaque-se a disciplina da forma de atendimento aos cidadãos usuários dos serviços públicos municipais pela Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional.

Também analisamos a iniciativa legislativa da matéria, concluindo tratar-se de competência e iniciativa concorrente. Isso porque o tema não se insere nas hipóteses de iniciativa privativa atribuídas pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e, por simetria, pela Lei Orgânica do Município, aos Chefes do Poder Executivo ou às Mesas Diretoras do Poder Legislativo.

Tal entendimento encontra respaldo, ainda, na tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema n° 917 de Repercussão Geral (ARE n° 878.911/RG).

Concluímos pela inexistência de vícios de inconstitucionalidade formal ou material que impeçam a regular tramitação da proposição.

Ressalvamos apenas a necessidade de uma adequação pontual de redação, a fim de harmonizar o texto municipal com os principais referenciais normativos sobre a matéria.

A sugestão consistiu em alinhar a proposição ao disposto no Dec. Federal nº 8.727/2016, que regulamenta o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como à Res. nº 270/2018 do Conselho Nacional de Justiça, que disciplina o uso do nome social pelas pessoas trans, travestis e transexuais usuárias dos serviços judiciários, membros, servidores, estagiários e trabalhadores terceirizados dos tribunais brasileiros.

Por ora, registre-se que a Comissão de Justiça e Redação, em 5/10/2026, emitiu parecer desfavorável ao Projeto de Lei nº 71, de 2026.

Em razão disso, o autor da proposição originária apresentou emenda substitutiva, incorporando a correção anteriormente sugerida e promovendo outras alterações destinadas ao aperfeiçoamento do texto, visando adotar, no plano municipal, os modelos adotados pelos Poderes Executivo e Judiciário da União

Como a proposição original e a emenda substitutiva fundamentam-se nos mesmos pressupostos constitucionais, sem que se identifiquem vícios de inconstitucionalidade formal ou material, deixaremos de reexaminar a competência legislativa e a titularidade da deflagração legislativa. Nesse ponto, reiteramos integralmente o entendimento já exposto na Consulta nº 272/2026.

Assim, cabe-nos apenas analisar a admissibilidade da emenda substitutiva ora anexada à presente consulta, segundo as regras regimentais contempladas na Res. nº 276/2010 (Regimento Interno).

De acordo com o Regimento Interno, compete à Comissão de Justiça e Redação analisar todas as matérias submetidas à sua apreciação, verificando sua constitucionalidade, legalidade, conformidade regimental, bem como seus aspectos gramaticais e lógicos. Se a Comissão de Justiça e Redação concluir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, o parecer deverá ser encaminhado ao Plenário para discussão. Caso o parecer seja rejeitado, o projeto seguirá sua tramitação regular (arts. 35 e 36).

O pronunciamento da Comissão de Justiça e Redação será formalizado por meio de parecer escrito, contendo a exposição da matéria analisada e as conclusões do Relator. Nesse parecer deverão constar, de forma sintética, as manifestações acerca da legalidade ou ilegalidade, constitucionalidade ou inconstitucionalidade, total ou parcial, da proposição, bem como a conveniência de sua aprovação ou rejeição. Quando cabível, poderão ser apresentados substitutivos, emendas ou subemendas. O parecer deverá, ainda, registrar a decisão da Comissão e as assinaturas dos membros que votaram favoravelmente ou contrariamente à matéria (art. 54, incs. I a IV).

Nos casos em que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação concluir pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, enfatize-se, o respectivo parecer deverá ser submetido à apreciação do Plenário. Se o parecer for rejeitado, o projeto continuará sua tramitação legislativa normal (arts. 36 e 55, § 4º).

Cumpre reiterar que a iniciativa para apresentação de emendas é concorrente entre os Vereadores e as comissões legislativas temáticas.

O Poder Legislativo, por meio de seus membros e órgãos técnicos, possui competência constitucional, organizacional e regimental para propor alterações às proposições submetidas à sua apreciação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "[...] o poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa" (cf. in ADI nº 1.050, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 23/4/2004).

O "substitutivo", ou emenda substitutiva, apresentado na forma regimental, terá preferência em relação à proposição original, na discussão e votação no âmbito da comissão legislativa competente, a quem cabe deliberar, conforme o caso, pela aprovação ou rejeição da matéria.

A aprovação do substitutivo prejudica a tramitação da proposição original. Por outro lado, sua rejeição permite o regular prosseguimento da proposição originária. É o que se depreende da combinação dos parágrafos do art. 147 do Regimento Interno da Edilidade.

Essas considerações são necessárias para avaliar a admissibilidade da reapresentação da proposição em exame, sobretudo diante da limitação temporal para apresentação de emendas substitutivas, fixada até as 15 horas do dia útil que anteceder a Sessão Ordinária (RI, art. 151, § 1º, c/c o art. 110, § 1º).

Essa limitação temporal constitui a regra geral, admitindo exceção. Excepcionalmente, o Plenário poderá receber proposições apresentadas fora do prazo regimental, mediante aprovação por dois terços dos seus membros, incluído o Presidente da Câmara (RI, art. 151, § 1º, c/c o art. 184, § 4º, inc. XII).

Em síntese, a admissibilidade da proposição ora analisada depende de a proposição originária ainda estar em tramitação perante o Plenário e não ter sido objeto de deliberação final.

Nessa hipótese, a emenda substitutiva reapresentada poderá ser admitida. Caso contrário, encerrada a discussão e deliberado o arquivamento da matéria, caberá ao autor apresentar nova proposição legislativa, observada a necessidade de reapresentação ou subscrição pela maioria absoluta dos Vereadores, nos termos do art. 67 da Constituição Federal, do art. 58 da Lei Orgânica Municipal e do art. 126, inc. VII, parte final, do Regimento Interno.

Por fim, reiterando o entendimento firmado na Consulta nº 272/2026 e ressalvada a análise quanto à eventual ocorrência de preclusão consumativa, especialmente no que se refere à tempestividade da apresentação da emenda substitutiva, não se identificam vícios de inconstitucionalidade formal ou material na Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 71/2026, objeto da presente consulta.

São Paulo, 21 de outubro de 2026.

Elaboração:

Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico