

CONSULTA/0382/2026/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 ou emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 72/2026, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a aplicação de sanções administrativas a pessoas físicas e jurídicas que praticarem atos de cunho racista no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências” – Competência legislativa municipal – Assunto de interesse local – Tipificação de infrações administrativas relacionadas à discriminação racial e definição de sanções de exclusivamente competência municipal – Iniciativa legislativa concorrente – Procedimento regimental – Preferência sobre a proposição original – Adequação da proposição original, mediante emenda substitutiva, aos princípios regedores do processo administrativo sancionador – Conformidade com as legislações federal e estadual correlatas e com a autonomia das instâncias punitivas – Ausência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Substitutivo ao Projeto de Lei N° 72/2026, que 'Dispõe sobre infrações e sanções administrativas decorrentes de atos de discriminação racial ou étnico-racial em atividades, serviços, estabelecimentos, eventos e espaços sujeitos à competência administrativa do Município de Mogi Mirim, e dá outras providências.'

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

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

As condutas tipificadas como infrações administrativas no Projeto de Lei (art. 2º) atendem ao princípio da legalidade, com definição suficientemente clara e objetiva para a aplicação das sanções?

As sanções previstas (arts. 6º e 7º), especialmente a majoração das multas e a cassação do alvará de funcionamento, observam os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade e do devido processo legal?

O Projeto de Lei apresenta dispositivos que possam conflitar com a legislação federal ou estadual sobre combate à discriminação e ao racismo, ou que possam ensejar questionamentos judiciais quanto à sua constitucionalidade ou legalidade?

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:

Primeiramente, convém reiterar que, na Consulta nº 271/2026, manifestamos nossa opinião sobre o Projeto de Lei nº 72/2026, que "dispõe sobre a aplicação de sanções administrativas a pessoas físicas e jurídicas que praticarem atos de cunho racista no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências".

Naquela oportunidade, concluiu-se pela competência legislativa municipal para exercício do poder de polícia administrativa, o que autoriza o Município a legislar, fiscalizar e aplicar sanções, pecuniárias ou não, previstas em lei municipal específica.

Tal competência abrange a definição de ilícitos administrativos e das respectivas sanções proporcionais, observado, por obviedade, o devido processo legal, contraditório e a ampla defesa.

No caso examinado, ambas as medidas visam coibir práticas discriminatórias em locais públicos e privados situados no território municipal.

Concluiu-se, ainda, pela regularidade da instauração do processo legislativo, uma vez que a matéria é de iniciativa concorrente, por não se enquadrar nas hipóteses de iniciativa privativa dos Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal.

Tal entendimento está em consonância com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema nº 917 da Repercussão Geral, vinculado ao Recurso Ordinário nº 878.911.

Por fim, recomendou-se, às Comissões Legislativas Temáticas e ao Plenário da Câmara, a revisão de conceitos jurídicos indeterminados, expressões vagas e critérios subjetivos constantes da proposta, bem como da majoração do valor das multas sem parâmetros objetivos. Sugeriu-se sua substituição por descrições precisas das condutas infracionais e fixação de critérios objetivos para a gradação das sanções, em observância ao princípio da legalidade, especialmente em sua dimensão da tipicidade.

Nesta oportunidade, foi encaminhado para análise o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 72/2026, apresentado pelo próprio Vereador autor da proposta original. O texto estabelece novas normas para tipificação e apuração de infrações e a aplicação de sanções administrativas de ordem pecuniária e não pecuniária, decorrentes de atos de discriminação racial ou étnico-racial em atividades, serviços, estabelecimentos, eventos e espaços sujeitos à competência administrativa do Município.

Esclareça-se que não será realizada nova análise acerca da competência constitucional legislativa e da titularidade da deflagração do processo legislativo, uma vez que estas matérias já foram examinadas em consulta anterior. Naquela oportunidade, concluiu-se pela sua regularidade constitucional, *entendimento que ora se reitera*.

No entanto, dada a oportunidade, convém salientar que, relativamente à emenda substitutiva, a deflagração do processo legislativo é de iniciativa concorrente entre os Vereadores e as Comissões Legislativas temáticas.

É evidente que o Poder Legislativo, por meio de seus integrantes e Comissões Legislativas temáticas, possui atribuição constitucional e organizacional de propor modificações nas propostas legislativas que lhe são encaminhadas para apreciação.

A propósito, 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).

Ademais, 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 temática, a quem cabe a deliberação final, conforme o caso, pela aprovação ou rejeição.

Caso aprovado o substitutivo pelo órgão colegiado competente, a proposição original ficará prejudicada; e, se rejeitado o substitutivo, a proposição original tramitará normalmente. É o que se depreende da combinação dos parágrafos do art. 147 do Regimento Interno da Edilidade.

Isto posto, feitas essas preliminares, que entendemos oportunas e pertinentes, passamos a responder objetivamente aos questionamentos formulados:

“As condutas tipificadas como infrações administrativas no Projeto de Lei (art. 2º) atendem ao princípio da legalidade, com definição suficientemente clara e objetiva para a aplicação das sanções?”

Sim. Os incisos do art. 2º do Projeto de Emenda Substitutiva discriminam claramente as condutas (posturas) de particulares sujeitos ao poder de polícia administrativa passíveis de aplicação das sanções de exclusiva competência municipal.

Aliás, é possível verificar que o Vereador autor inspirou-se nos preceitos da Lei Federal nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, especialmente no que se refere à garantia de acesso e ao atendimento igualitário nos estabelecimentos abertos ao público situados no Município (arts. 5º, 6º, 7º e 8º), bem como na Lei Estadual (SP) nº 14.187/2010, que “dispõe sobre penalidades administrativas a serem aplicadas pela prática de atos de discriminação racial”.

“As sanções previstas (arts. 6º e 7º), especialmente a majoração das multas e a cassação do alvará de funcionamento, observam os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da legalidade e do devido processo legal?”

Sim. As sanções contempladas na proposição ora em análise, pecuniárias (multas) ou não pecuniárias (a exemplo de advertência, suspensão, cassação de licença, interdição etc.), observam os princípios regedores do processo administrativo sancionador, quais sejam:

- legalidade, pois ninguém pode ser sancionado sem que exista previsão legal específica da infração administrativa e da respectiva sanção;
- proporcionalidade, isto é, as sanções pecuniária e não pecuniária devem ser adequadas à gravidade da infração administrativa, de forma que a de menor gravidade sujeita o infrator à sanção mínima, podendo ser ampliada, nos casos de reincidência, delimitada em 36 meses; e as de maior gravidade sujeitam o infrator à suspensão temporária da licença do alvará, licença ou autorização, podendo, inclusive, implicar cassação destes, nos casos de reincidência, também delimitada em 36 meses;

- razoabilidade, que exige da Administração Municipal e de seus agentes públicos uma atuação lógica, coerente e compatível com o bom senso comum e jamais atuação arbitrária, desarrazoada ou irracional; e
- devido processo legal, isto é, a garantia do administrado, antes da aplicação da correspondente e proporcional sanção administrativa, de oferecer defesa, contraditar e impugnar a pretensão punitiva da Administração Municipal (art. 4º, *caput* e parágrafos).

“O Projeto de Lei apresenta dispositivos que possam conflitar com a legislação federal ou estadual sobre combate à discriminação e ao racismo, ou que possam ensejar questionamentos judiciais quanto à sua constitucionalidade ou legalidade?”

Não conseguimos vislumbrar vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade, em face das legislações federal e estadual correlatas, capazes de ensejar manifestações judiciais em face desta proposição substitutiva, que, enfatize-se, está em conformidade com o princípio jurídico da independência das instâncias, isto é, que as responsabilidades penal, civil e administrativa são, em regra, autônomas entre si, permitindo que uma mesma conduta enseje a aplicação concomitante de sanções em diferentes esferas, sem que a apuração ou o julgamento em uma delas impeça, automaticamente, a atuação das demais.

Enfim, feitas essas novas considerações, cremos que a Administração Consulente está devidamente instruída para decidir acerca do objeto da presente consulta.

São Paulo, 7 de outubro de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico