

PARECER Nº 506/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº. 506/2023

Processo: 10511/2022

Autoria: Vereadora EDNA SAMPAIO

Assunto: Projeto De Lei que “Institui o Estatuto Municipal de combate à discriminação e violência contra a comunidade LGBTQIA+ e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

A autora assevera que há necessidade de leis que combata a discriminação contra a população LGBTQIA+, haja vista representar grupo minoritário e vulnerável em nossa sociedade.

Aponta que, segundo relatório “Atlas da Violência 2021”, entre 2011 e 2019 o Disque 100 registrou, em média, 1.666 denúncias anuais de violências contra pessoas LGBTQIA+, sendo registrados, em 2019, cerca de 163 casos de lesão corporal contra esta população, unicamente em razão de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero.”

Defende que esses números apontam para a necessidade de aprimoramento da legislação protetiva da população LGBTQIA+, de modo a garantir o respeito à vida e à dignidade da população LGBTQIA+, objetivo, aliás, fundamental da República Federativa do Brasil insculpido no art. 3º, inciso IV da Constituição Federal.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A **Constituição da República** estabelece que a promoção do bem-estar de todos, sem qualquer forma de discriminação, é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos **do artigo 3º, IV, da Constituição Federal:**

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...);

*IV - promover o bem de todos, **sem preconceitos** de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Convém destacar que de acordo com a **Lei Orgânica do nosso Município**, o acesso de



todos a bens e serviços e às condições necessárias à uma existência digna também deverá ser promovido sem nenhuma forma de discriminação:

“Art. 5º Ao município de Cuiabá cabe, sem prejuízo da competência da União e do Estado, observando normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

(...);

*XIII – **garantir o acesso a todos de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis, a uma existência digna, bem como coibir, no seu âmbito de atuação, qualquer discriminação desta ordem, na forma da Lei.***”

Os objetivos fundamentais da República são metas a serem alcançadas por todo o sistema estatal (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), com força coativa, possuindo eficácia vinculante. Serve de norte a ser concretizado pelo Estado brasileiro, que deve proporcionar o máximo de efetivação dos objetivos, por meio de escolhas públicas concretizadas em políticas públicas.

A respeito da iniciativa legislativa em matérias dessa natureza nosso tribunal reiteradamente tem decidido no seguinte sentido:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.894, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, DE PRÁTICA DISCRIMINATÓRIA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS, DE SERVIÇOS E SIMILARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA - LEGISLAÇÃO QUE **NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - NORMA QUE NÃO VERSA SOBRE DIREITO PENAL - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre polícia administrativa porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". "A fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território e a*



imposição de penalidades são poderes-deveres inerentes à polícia administrativa, não gerando despesas diretas ao Município". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2026805-63.2017.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 02/06/2017).

Assim sendo resta demonstrado que a matéria, considerada em seu objetivo principal, atende a exigência constitucional de preservação da dignidade humana e combate a qualquer tipo de discriminação.

Entretanto, **alguns dos dispositivos do projeto de lei** em comento **desbordam da competência municipal**.

Considerando as atribuições da Comissão de Constituição, Justiça e Redação previstas no art. 49 do Regimento que prevê a possibilidade de correção mediante emendas em caso de inconstitucionalidade parcial, sendo os dispositivos considerados incompatíveis com o sistema jurídico pátrio, uma pequena gama de situações pontuais, a Comissão opta por preservar o projeto com a supressão de tais dispositivos.

2. DAS INCONSTITUCIONALIDADE PONTUAIS DA PROPOSTA.

2.1 Violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes. (art. 3º, incisos III e VII do projeto de lei):

“Art. 3º São diretrizes do presente Estatuto, sem prejuízo de outras:

*III - **Constituir um Fórum Municipal de Educação para os Direitos Humanos, incluindo o Poder Executivo, Legislativo e sociedade civil**, visando a educação não-discriminatória.*

*VII - **Criação de um comitê técnico para assessoramento na elaboração de um plano que garanta a integralidade no atendimento à saúde da população LGBTQIA+, mediante capacitação de profissionais para este atendimento.***

A Criação de Comissão, Comitê ou Fórum (art. 3º, inciso III do projeto), que inclua compulsoriamente (por lei) os Poderes Executivo e o Legislativo para realização de ações executivas fere a independência e autonomia dos Poderes. Isso porque ao Poder Legislativo cabe a fiscalização das ações desenvolvidas no âmbito da execução das políticas públicas ao encargo do Poder Executivo.

O art. 2º da Lei Orgânica do Município, reproduz o art. 2º da Constituição Federal e assinala o seguinte:

*“Art. 2º São **poderes do Município, independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.”*

É pacífico na Jurisprudência esse entendimento, como abaixo ilustrado:



"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". "Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes".

(TJ-SP - ADI: 20879071820198260000 SP 2087907-18.2019.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 21/08/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/08/2019)

2.2 Violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes por Vício de iniciativa. (art. 3º, incisos III e VII do projeto de lei):

Com relação ao disposto no **inciso VII do. 3º do projeto de lei** em apreço, o dispositivo encarta redação que **fere a iniciativa exclusiva do Poder Executivo** em apresentar proposta legislativa que trata da estrutura dos órgãos da Administração, sua criação e funcionamento e atribuições, conforme dispõe o **Parágrafo único do art. 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso**:

“Art. 195 (...)

Desse modo, “**Criação de um comitê técnico para assessoramento na elaboração de um plano que garanta a integralidade no atendimento à saúde da população LGBTQIA+, mediante capacitação de profissionais para este atendimento**” somente poderia ser proposta por iniciativa do Poder Executivo.

2.3 Vício de Iniciativa por invasão da competência constitucional da União. (art. 3º, incisos VIII e alínea “a” do projeto de lei):



“Art. 3º São diretrizes do presente Estatuto, sem prejuízo de outras:

(...)

*VIII - Fortalecer as políticas públicas já existentes de atenção à saúde das mulheres LGBTQIA+, **tornando-se compulsório a notificação de estupro corretivo.***

*a) Para o fim desta Lei, **entende-se como estupro corretivo quando uma ou mais pessoas estupram.**” (grifo nosso)*

Primeiramente insta salientar que a condução e titularidade das políticas nacionais de saúde são de **competência do Ministério da Saúde.**

Isto porque a Constituição Federal adotou o sistema tripartite para estruturar o Sistema Único de Saúde.

Mesmo sendo de atuação conjunta para o seu funcionamento cada ente tem suas atribuições bem definidas.

No caso em apreço a proposta visa tornar **“compulsório a notificação de estupro corretivo.”**

Ocorre que os ***casos de Notificação de Compulsória são definidos pelo Ministério da Saúde*** em norma de alcance nacional com especificações de procedimento e estão previstas no **art. 3º da Portaria GM/MS nº 204/2016.**

Por sua vez, **o Anexo 1 do Anexo V da Portaria de Consolidação GM/MS nº 4, de 28 de setembro de 2017** com a redação da Portaria GM/MS nº 420, de 2 de março de 2022, no **item 48 “a e “b” já prevê a notificação compulsória deste tipo de violência sexual** de que trata a o inciso VIII do art. 3º do Projeto da autora, **falecendo aqui a competência suplementar do ente municipal previsto no inciso II do art. 30 da CF,** vez que ela é **condicionada à situação específica “no que couber”.**

Ademais, a alínea “a” do inciso VIII do art. 3º do projeto de lei em apreço visa dar definição para o termo “estupro corretivo”.

A definição legal de estupro e de estupro coletivo é área do Direito Penal e desta definição depende a própria tipicidade da conduta do agente que pratica o ato classificado pela lei penal como crime.

A **Constituição Federal no art. 22** atribui exclusivamente à União legislar sobre direito penal.

Por sua vez, o **Código Penal** já definiu o crime de estupro e considerou como fator de aumento de pena de o chamado estupro corretivo, já tipificado (e definido, portanto) pela lei penal:

“Art. 226 A pena é aumentada:



(...)

IV - de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se o crime é praticado:

Estupro coletivo

a) mediante concurso de 2 (dois) ou mais agentes;

Estupro corretivo

b) para controlar o comportamento social ou sexual da vítima.”
(NR)

Desta forma, não há espaço para lei municipal definir conduta já prevista em lei penal como criminosa ou passível de notificação compulsória, vez que tanto uma situação como outra já estão normatizadas e legisladas pela União conforme acima demonstrado, motivo pelo qual esse dispositivo pontual da proposta deve ser suprimido para garantia da constitucionalidade do texto.

2.4 Vício de Iniciativa por invasão da competência constitucional da União – criação de “infração administrativa” para conduta regulada pelo direito civil e direito penal. (art. 5º, §1º do projeto de lei):

“Art. 5º (...)

§1º Constitui infração administrativa grave, punida com a pena máxima cabível à espécie, sem prejuízo de responsabilização cível e penal, negar atendimento médico, de forma injustificada, à pessoa LGBTQIA+ em razão de orientação sexual ou identidade de gênero.”

Conforme salientado alhures o **art. 22 da CF** determina que a a **iniciativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito Penal.**

Negar atendimento médico injustificado é tipificado em nosso ordenamento jurídico como **crime de omissão de socorro** com correspondente pena definida também.

Ocorre que a proposição visa acrescentar uma conduta ilícita adicional no “campo administrativo” para penalizar a mesma conduta.

Importa ressaltar que a competência do ente municipal para legislar sobre ilícitos administrativos está diretamente vinculada à sua competência de reger e normatizar as infrações administrativas no âmbito de sua competência administrativa.

Regular relações sociais de direito civil como a relação médico e paciente não está no campo de competência administrativa do município. De sorte que não é possível criar esse tipo de ilícito administrativo.

No direito penal a questão está devidamente regulada.

Além disso, as condutas médicas são normatizadas por delegação da União pelo Código de Ética médica e os **limites de recusa de atendimento a paciente** bem como as **situações em que essa recusa não é possível** estão regulados no **Código de Ética:**



“Capítulo I

*VII – O médico exercerá sua profissão com autonomia, não sendo obrigado a prestar serviços que contrariem os ditames de sua consciência ou a quem não deseje, **excetuadas as situações de ausência de outro médico, em caso de urgência ou emergência, ou quando sua recusa possa trazer danos à saúde do paciente.**”*

Assim sendo, a regulação da atividade e conduta médicas e sua relação com os pacientes não está no rol de competências legislativas municipais, motivo pelo qual não é possível criar conduta “administrativa ilícita” para situações regidas por normas nacionais, merecendo supressão nesse ponto para que possa prosperar no todo.

Pelos mesmos fundamentos também não é possível prosperar o texto do art. 7º do projeto de lei:

*“**Art. 7º** A inobservância das normas de prevenção e proteção dos direitos previstos nesta Lei importará em **responsabilidade à pessoa física ou jurídica, seja de direito público ou privado, nos termos da lei.**”*

§1º Em sendo o infrator funcionário público no exercício de suas funções, serão aplicadas as sanções administrativas cabíveis à espécie.

§2º Em sendo o infrator pessoa física ou jurídica de direito privado, será aplicada multa à ser regulamentada por meio de Decreto por parte do Poder Executivo Municipal.”

A responsabilidade civil por violação de direitos da dignidade sexual se dá nos termos da lei civil e não **“nos termos desta lei.”**

O mesmo se aplica para condutas tipificadas como criminosas.

Sendo feita, inclusive a supressão dos trechos de criminalização e tipificação administrativa indevida de conduta humana já prevista em normas de caráter nacional deixa de existir nexo de causalidade responsabilização **“nos termos desta lei.”**

Tendo qualquer pessoa comprovadamente seus direitos violados cabe responsabilização nos termos da lei civil ou penal, sendo que inclusive algumas condutas impendem da representação da vítima sendo de representação pública incondicionada a cargo do Ministério Público, como os crimes de estupro, por exemplo.

Ademais, os casos de punição do servidor municipal **a iniciativa da lei deve ser do Chefe do Poder Executivo**, sob pena de violação do previsto no **art. 27 da LOM.**

Pelo exposto fica evidente que todo o art. 7º (caput e §§ 1º e 2º) também devem ser suprimidos sob pena de macular o projeto com inconstitucionalidade.



2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente as exigências de redação estabelecidas na Lei Complementar Nacional nº 095/98, devendo sofrer as emendas para se adequar à técnica legislativa e ao nosso ordenamento.

3.1. DA EMENDA DE REDAÇÃO.

Há necessidade da apresentação de emenda de redação em alguns dispositivos do projeto para se adequar à técnica legislativa e correção de alguns lapsos:

No **Preâmbulo** do projeto após a expressão Prefeito Municipal de Cuiabá/MT devem constar dois pontos (:) e não a vírgula (,). Devendo assim ter a seguinte redação:

O Prefeito Municipal de Cuiabá/MT: faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

No **art. 2º** há um erro de digitação, sendo a expressão correta **permanência**.

No **art. 3º, XV**, há um erro de digitação, sendo a expressão correta **alcançada**.

No **art. 3º repetiu-se o inciso XVI**, devendo o último corresponder ao XVII.

O **art. 4º** deve sofrer emenda de redação, pois como existe apenas um parágrafo a **designação correta deve ser parágrafo único** e não §1º, conforme exige a Lei Complementar Nacional 095/98:

Art. 10. *Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:*

(...);

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso; (Destacamos)

Há um erro de redação nos artigos 10 e 11, pois está na forma ordinal (10º e 11º) e não cardinal, o que não é admitido pela técnica legislativa. A respeito do tema estabelece a Lei Complementar Nacional 095/98:

Art. 10. *Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:*



(...);

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso; (Destacamos)

3.2. DAS EMENDAS SUPRESSIVAS

Outros **dispositivos do projeto devem ser suprimidos** para se às normas constitucionais pelos motivos acima fundamentados:

Os **incisos III, VII, VIII do artigo 3º** ;

O §1º do art. 5º;

O art. 7º (caput e §§ 1º e 2º) RENUMERANDO-SE OS DEMAIS DISPOSITIVOS SUBSEQUENTES.

4. CONCLUSÃO.

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, evitando o veto da matéria.

A matéria é de competência do Município e de iniciativa parlamentar quanto ao cerne e objetivo e inconstitucional em trechos pequenos e pontuais, **merecendo aprovação com as emendas apresentadas.**

Caso as emendas do Relator não sejam acatadas o parecer da Comissão será considerado pela rejeição, visto que as emendas são condição de validade sob o aspecto legal e constitucional, sendo indissociáveis do parecer nos termos do que dispõe o art. 167-A, §4º do Regimento Interno.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS DE REDAÇÃO E SUPRESSIVAS.

Cuiabá-MT, 25 de maio de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003000310039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 25/05/2023 12:32

Checksum: **E6CEE3AA82E07DAEFEA2F838DA2646939146D446ACB040FD882D47A785552F76**

