



## **PARECER JURÍDICO Nº 141/2024**

**Referência:** Projeto de Lei nº 46/2024-L

**Autoria:** Vereador Paulo Rogério Noggerini Júnior

**Assunto:** Institui o protocolo de enfrentamento à discriminação em virtude de orientação sexual ou identidade de gênero e dá outras providências.

**Ementa:** PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. DIREITO FUNDAMENTAL. DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO. POLÍTICA PÚBLICA. PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO. DISCRIMINAÇÃO EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL OU IDENTIDADE DE GÊNERO. DIGNIDADE HUMANA. PARECER FAVORÁVEL.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 46, de 17 de maio de 2024, de autoria do Ilustre Vereadores Paulo Rogério Noggerini Júnior, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 46/2024-L e **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa estabelecer um protocolo formalizando o compromisso das instituições municipais com a igualdade e não discriminação, contribuindo para a criação de ambientes mais seguros e inclusivos.

A propositura em tela é desdobramento dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, em especial o princípio da igualdade, da proibição de tratamento degradante e a punição a preconceito de qualquer natureza (art. 5º I, III, XLI), entre outros direitos fundamentais.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

## **II – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR**

### **1. INICIATIVA E LEGALIDADE DA PROPOSITURA**

Em seu aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 60, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

O Projeto de Lei nº 46/2024-L não implica aumento nas despesas do Poder Executivo do Município de São Roque. Ainda que assim não fosse, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ARE nº 878.911/RJ-RG) reforça que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Público Municipal é vedada à iniciativa parlamentar.

Apesar do exposto, 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 (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Também não vislumbro inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos da repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.

A Lei Federal nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, prescreve no art. 1º que

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

serão punidos os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

E mais! O art. 9º da LOM prescreve que, cabe ao Município, em comum com a União e o Estado, dentre outras, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

A própria Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais, inclusive cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo e cujas regras são de observância obrigatória para os demais entes. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional a fim de englobar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

No mais, não se pode olvidar do fato de que 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.

O art. 8º, XXVI, da Lei Orgânica do Município de São Roque, dispõe que cabe ao Município, inclusive, exercer o poder de polícia administrativa. *In casu*, trata-se de poderes deveres inerentes à polícia administrativa que não geram despesas diretas ao Município.

Neste toar, o Projeto de Lei nº 46/2024-L traz proposições genéricas e abstratas que visam tutelar a dignidade da pessoa humana – através da instituição de um protocolo de enfrentamento à discriminação –, princípio fundamental cuja instrumentalidade compete a todos os entes federados.



## **2. DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO**

Preliminarmente, há o enquadramento da homofobia e da transfobia como tipo penal definido na Lei do Racismo (Lei nº 7.716/1989), nos termos da Decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em 13 de junho de 2019, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, de relatoria do ministro Celso de Mello. No ínterim do *decisum* consta:

O conceito de racismo, compreendido em sua dimensão social, projeta-se para além de aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, pois resulta, enquanto manifestação de poder, de uma construção de índole histórico-cultural motivada pelo objetivo de justificar a desigualdade e destinada ao controle ideológico, à dominação política, à subjugação social e à negação da alteridade, da dignidade e da humanidade daqueles que, por integrarem grupo vulnerável (LGBTI+) e por não pertencerem ao estamento que detém posição de hegemonia em uma dada estrutura social, são considerados estranhos e diferentes, degradados à condição de marginais do ordenamento jurídico, expostos, em consequência de odiosa inferiorização e de perversa estigmatização, a uma injusta e lesiva situação de exclusão do sistema geral de proteção do direito.

Fato é que práticas homofóbicas e transfóbicas configuram atos delituosos passíveis de repressão penal em decorrência de mandados constitucionais de criminalização (art. 5º, XLI e XLII, da Constituição Federal), por traduzirem expressões de racismo em sua dimensão social. Sobre o racismo:

Refere-se à crença na superioridade ou inferioridade de certos grupos humanos com base em características raciais. Envolve a atribuição de características negativas ou positivas a determinadas raças, resultando em discriminação e desigualdade de tratamento. O racismo pode se manifestar de várias maneiras, desde atitudes individuais até estruturas sociais e institucionais que perpetuam a opressão e o preconceito racial (ALMEIDA, 2020).

A diversidade é condição humana que é protegida por diversos instrumentos internacionais e brasileiros. A legislação pátria garante que ninguém pode ser privado de direitos nem sofrer quaisquer restrições de ordem jurídica por motivo de sua orientação sexual ou em razão de sua identidade de gênero.

Verifica-se que os fins perseguidos pelo Projeto de Lei nº 46/2024-L revelam-se legítimos, especificamente porque a própria Constituição Federal

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV).

Não é à toa que, além de garantir os direitos à dignidade (art. 1º, III) e à igualdade (art. 5º, *caput*), há mandado constitucional de criminalização ao racismo (art. 5º, XLII) ou qualquer outra discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), porquanto incompatível com o Estado de Direito. De fato, para a concepção de uma sociedade livre, justa e solidária, é legítima a repressão penal da propagação de ideias discriminatórias.

Acerca do Direito Antidiscriminatório, Roger Raupp Rios sustenta que o princípio da igualdade é considerado pela dimensão formal, em que todos são iguais perante a lei, e a dimensão material, que se devem tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade. Além disso, vincula o princípio da isonomia à proibição à discriminação: revela as formas pelas quais o fenômeno discriminatório opera com o objetivo de formular medidas positivas para superá-lo (RIOS, 2008).

Não é à toa que o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no ano de 2011, elaborou a “Declaração conjunta para deter os atos de violência e as violações de Direitos Humanos relacionadas, dirigidos contra as pessoas em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero”. Em 22 de março de 2011, o próprio Conselho aprovou Resolução sobre “direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, expressando preocupação com atos de violência e discriminação praticados contra pessoas em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero.

A Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, aprovada em 14 de junho de 2011, pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, reafirma o princípio da não discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero, conclamando a adoção de medidas, legislativas ou administrativas, por todos os países e mecanismos internacionais de direitos humanos.

Da mesma forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>1</sup>, da qual o Brasil é signatário, prescreve respeito a direitos e liberdades, sem

---

<sup>1</sup> O art. 1.1 afirma que discriminação é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer âmbito da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento,

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

discriminação alguma, inclusive por motivo de sexo ou de qualquer outra natureza, sob pena de responsabilidade internacional. Ora, a Convenção dispõe de uma cláusula universal para a proteção à dignidade, cujo fundamento se sustenta tanto no princípio da autonomia da pessoa quanto na ideia de que todas as pessoas devem ser tratadas como iguais.

A Corte Interamericana asseverou que o artigo 1.1 da Convenção é uma norma de caráter geral e estabelece a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades nele reconhecidos "sem qualquer discriminação". Por outro lado, enquanto a obrigação geral do artigo 1.1 se refere ao dever do Estado, os direitos contidos na Convenção Americana, especialmente no art. 24 protege o direito à "igual proteção da lei".

Neste toar, em Parecer Consultivo 24/17, de 24 de novembro de 2017, solicitado pela República da Costa Rica, a Corte Interamericana de Direitos Humanos consignou:

Os Estados devem abster-se de realizar ações que, de qualquer maneira, sejam direcionadas, direta ou indiretamente, à criação de situações de discriminação de jure ou de facto. 142 A jurisprudência da Corte também indicou que, na atual fase da evolução do direito internacional, o princípio fundamental da igualdade e não discriminação entrou no domínio da *ius cogens*. Sobre ele repousa a base jurídica da ordem pública nacional e internacional e permeia todo o ordenamento jurídico.

Em razão do exposto, os Estados estão obrigados a adotar medidas positivas para reverter ou mudar as situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em detrimento de um determinado grupo de pessoas.

---

gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação pode basear-se em motivos de nacionalidade, idade, sexo, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idioma, religião, identidade cultural, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem social, status socioeconômico, nível de escolaridade, condição migratória de refugiado, repatriado, apátrida ou deslocado internamente, deficiência, características genéticas, condição da saúde mental ou física, seja infectocontagiosa, incapacitação psíquica ou qualquer outra.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

## **III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de **maioria simples**, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 22 de maio de 2024.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415