



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sr. Vereador Marcelo Moura – Relator do veto ao Projeto de Lei 71/2018, que versa sobre a revogação da Lei nº 2.718, de 23 de dezembro de 2002, que “Dispõe sobre as penalidades à prática de discriminação em razão de orientação sexual e dá outras providências”.

Parecer nº 43/2019

## I. Consulta

01. Refere-se a projeto de lei, de autoria parlamentar, subscrito pelos digníssimos Senhores Vereadores Celino, Elizeu Liberato, Kako e Jeferson Brayner, dispondo sobre revogação da Lei nº 2.718, de 23 de dezembro de 2002, que, em suma, estabelece penalidades para as práticas consideradas discriminatórias, em razão de orientação sexual.

## II. Considerações .Da Competência do Município. Da Ausência de Interesse Local. Matéria Direito Penal. Vício de Iniciativa

02. Em matéria legislativa, a Constituição Federal confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, ainda que referidos interesses não estejam limitados à circunscrição territorial do Município, vindo, por conseguinte, indiretamente a atender o interesse de outros municípios localizados na área da circunscrição do Estado ou até mesmo da União, hipóteses em que restará materialmente configurado o interesse nacional, haja vista o interesse mútuo dos entes integrantes do pacto federativo.

03. Pois bem, embora não haja uma enumeração constitucional taxativa do que venham a ser os denominados “*assuntos de interesse local*”, é oportuno mencionar que os assuntos afetos à esfera competência do Município podem ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem predominância na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe restou/resta assegurada. Desse



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

modo, ainda no plano constitucional, a demonstração do interesse local, nos moldes que proclama o artigo 30, I, da Constituição Federal, é condição *sine qua non* a para deflagração de um projeto legislativo.

04. Passando a uma análise objetiva do teor da mensagem, o projeto de lei dispunha o seguinte:

*"Fica revogada a Lei nº 2.718, de 23 de dezembro de 2002, que "Dispõe sobre as penalidades à prática de discriminação em razão de orientação sexual e dá outras providências".*

05. Em suma, a justificativa que instruíra o projeto de lei, subscrito pelos parlamentares, ao reportar sobre a matéria em análise, explanava o seguinte:

*"A Constituição vai além, ao assegurar a todos o acesso à Justiça, quando estabelece que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Art. 5º, XXXV). Destas considerações preliminares, partimos para a análise da matéria e verificamos que a Lei nº 2.718/2002 fere o princípio da Separação de Poderes ao atribuir ao Poder Executivo, através de um Ato Administrativo, as funções de processar e julgar, que são inerentes ao Poder Judiciário, implantando, sem as garantias constitucionais de que deve se cercar todo e qualquer processo (ampla defesa, contraditório, juiz natural, e mais), e transferido o poder de decisão de um juiz imparcial para um funcionário público sem qualificação jurídica".*

06. Conquanto, observa-se que o projeto foi alvo de veto integral sob o argumento constante ao final da sua justificativa que dizia:

[...]

*"Por fim, considerando que com a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos, passou-se a estabelecer obrigações aos governantes de agirem visando à promoção e a proteção dos direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos, sendo papel do Poder Público, como instrumento de estado para a gestão das políticas de direitos humanos, a sua materialização e disseminação na prática das organizações públicas, desta forma, conclui-se que a matéria não é viável à sanção, pelo somos levados a apor Veto Total ao Projeto de Lei nº 71/2018".*

07. Ocorre que, não obstante a preocupação do Chefe do Poder Executivo Municipal com o bem estar dos munícipes, mormente daqueles acometidos por discriminações em razão de orientação sexual, é salutar destacar que a matéria aludida na Lei 2.718/2002, se afastava de preceito constitucional, notadamente das disposições previstas no inciso I do art.22 da Constituição Federal, *in verbis*:



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)

08. Nesse seguimento, é pertinente trazer a baila que a Carta Magna, conforme acima exposto, delega à União a competência privativamente para legislar sobre a matéria de ordem penal. Assim sendo, ressalvado o entendimento divergente, a Lei Municipal 2.718/02, revela evidente usurpação de competência, haja vista que o Município não tem previsão constitucional para legislar sobre Direito Penal, não cabendo a este ente federativo impor penalidades à quaisquer práticas!

09. Ademais, ainda de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 22, inciso I, não há a possibilidade de o Município, Estado ou Distrito Federal legislar sobre matéria de cunho penal, sob pena de acarretar uma flagrante inconstitucionalidade que poderá ser objeto de Controle de Constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Assim sendo, de acordo com o magistério de Fernanda Dias Menezes de Almeida (2013, p. 737)<sup>1</sup>:

*O exercício das competências materiais pressupõe, no Estado de Direito, a existência de disciplina legal, considerando-se o primado do princípio da legalidade, que, para a Administração Pública, significa poder fazer apenas o que a lei permite. É natural, portanto, que haja uma estreita correlação entre o art. 22, que engloba a maior parte das competências legislativas privativas da União, e o art. 21, onde se encontram relacionadas as correspondentes competências materiais.*

10. Feita esta breve consideração, o que se pretende evidenciar é que o normativo expresso a Lei 2.718/02, invade o critério de repartição de competência, não cabendo a alegação de que o Município pode legislar sobre Direito Penal como forma de promover e proteger os Direitos Humanos. Ora, tal dever legislativo é privativo da União por previsão constitucional, incumbindo ao Município, tão somente observar e efetivar as normas penais já existentes no plano jurídico pátrio.

11. *In casu*, nos convém, ainda, ressaltar que o veto integral apostado ao Projeto de Lei 71/2018, confronta a Carta Magna pelos motivos ora expostos, haja vista que inexistente a possibilidade de o Município criar

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

tipos penais e penalizações, não existindo exceção para tal. Nesse sentido, destacamos entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PENAL E CONSTITUCIONAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE. TIPIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. PRECEDENTE DO PLENÁRIO DO STF. 1. A tipificação do crime de responsabilidade é da competência legislativa privativa da União. Precedente: ADI n. 2220, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, Dje de 7.12.2011. 2. In casu, o acórdão recorrido assentou: "Representação por inconstitucionalidade. Artigo 4º, da Lei n. 1.692, de 26 de março de 1991. Competência privativa da União (artigo 22, I, da Constituição Federal de 1988). Matéria Penal. Declaração de Inconstitucionalidade do citado dispositivo. Decisão unânime. - Dispondo o artigo 4º, da Lei Municipal n. 1.692, de 26 de março de 1991, que 'constitui crime de responsabilidade, se da autoridade e infração político-administrativa, do servidor, a sonegação de informações ou o cerceamento do acesso aos documentos solicitados', praticou o Poder legislativo Municipal atividade legislativa para a qual é duplamente incompetente, por faltar-lhe previsão em sua matriz constitucional imediata, que o artigo 358, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e por haver previsão expressa de que tal competência é privativa da União, como ressaltou a douta Procuradoria Geral do Estado." 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 515894 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 12-09-2012 PUBLIC 13-09-2012)

12. Não bastasse as fontes legais e jurisprudenciais acima expostas, é dever registrar que o que competiria ao Município, a partir dos critérios de repartição de competência, seria quando no muito prever penalidades funcionais, isto é, prever - notadamente nos normativos que estabelecem os critérios relacionados à investidura e os deveres funcionais dos servidores - as eventuais penalidades de cunho exclusivamente administrativas, ou seja, disciplinares, a serem impostas aos servidores da Administração, porém nunca legislar acerca de tipos penais que ensejasse a aplicação de sanções por infrações de natureza penal, a exemplo da prática discriminatória, em virtude da orientação sexual do ofendido, haja vista que penalidades por tipos dessa natureza devem ser investigados pela autoridade competente, da

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2241419>. Acesso em: 20 de fev. de 2019.



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

mesma forma que as penalidades serão aplicadas pela autoridade judiciária, com suporte nas prescrições do Código Penal, na legislação Processual Penal e nos demais normativos de âmbito nacional.

### III. Conclusão

13. Pelo exposto, o presente entendimento é pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal 2.718/02, dado ao fato de que a mesma, além de usurpar competência da União, causando gritante ofensa ao preceito inserto no inciso I do art. 22 da CF, carece da devida necessidade e da demonstração do interesse local, não observando, portanto, as exigências do inciso I do art. 30 da CF.

14. Assim, entendemos pela insuficiência das justificativas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo no veto apostado no Projeto de Lei 71/2018, as quais reclamam apreciação e deliberação do plenário, nos termos previsto no §4º do art. 66 da Constituição da República, combinado com o §4º do art. 49 da Lei Orgânica Municipal, ressalvado entendimento divergente adotado por este Poder.

15. Estas são as considerações pertinentes à consulta que submetemos à apreciação dos pares desta Casa.

Foz do Iguaçu, 20 de fevereiro de 2019.

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck  
Consultor Jurídico – Matrícula 00.560

#### Referências:

Constituição Federal;

Curso de Direito Administrativo. Celso Antônio Bandeira de Mello