



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo CCConst n.º 0024.17.018997-1

Assunto: Consulta

Objeto: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2017, do município de Belo Horizonte

Consulentes: Promotoras de Justiça Daniela Yokoyama e Carla Maria Alessi L. de Carvalho

Consulta. Ideologia de gênero. Proibição de qualquer deliberação sobre o tema. Limitação procedimental que subverte as regras do processo legislativo e afronta o regular exercício da função legislativa estatal. Instituição de dogma municipal que lesiona o princípio democrático. Ofensas a princípios e objetivos constitucionais do Brasil. Inconstitucionalidades detectadas.

1 Relatório.

As Promotoras de Justiça Daniela Yokoyama e Carla Maria Alessi L. de Carvalho solicitam análise acerca da constitucionalidade da **Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2017**, do município de Belo Horizonte, que dispõe sobre a vedação de atividade parlamentar no tema ideologia de gênero.

Vieram as peças, sob a forma de consulta, para análise desta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade.

É a síntese.

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade
Av. Álvares Cabral, n.º 1.740/3º andar
Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG
Página 1 de 13

PROTOCOLIZADO EM PLENÁRIO
02 / 03 / 18
às 14 : 35 h.
<i>[assinatura]</i> 096
Responsável pelo protocolo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA



2 Fundamentação.

2.1 TEXTO LEGAL QUESTIONADO.

Eis o teor do dispositivo examinado:

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA nº 3, DE 11 DE OUTUBRO DE 2017.

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município, e contém outras disposições.

Art. 1º - Acrescenta parágrafo único ao art. 158 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:

"Art. 158. (...)

(...)

Parágrafo único. Não será objeto de deliberação qualquer proposição legislativa que tenha por objeto a regulamentação de política de ensino, currículo escolar, disciplinas obrigatórias ou mesmo de forma complementar ou facultativa que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ou orientação sexual".

Art. 2º - Esta Emenda a Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

2.2. PROIBIÇÃO DA DELIBERAÇÃO DE PROJETO DE LEI. DESVIRTUAMENTO DA FUNÇÃO LEGISLATIVA ESTATAL. LESÃO ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DO PROCESSO LEGISLATIVO E AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. INSTITUIÇÃO DE DOGMA MUNICIPAL. OFENSAS AOS ARTS. 1º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO; E 59 A 69, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, BEM COMO AOS ARTS. 63 A 72 E 165, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO MINEIRA. INCONSTITUCIONALIDADES DETECTADAS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Ao se proibir a discussão, em sede municipal, de proposições legislativas inerentes à identidade de gênero, cerceamento ao exercício da função parlamentar é concretizado pela própria Câmara Municipal de Belo Horizonte, que normatiza a singular vedação de atividade parlamentar e cria obstáculo ao processo legislativo em ruptura direta com o sistema estabelecido pela Constituição da República.

O sistema jurídico brasileiro informa que a função legislativa representa parcela do poder uno do Estado e só pode ter seu *iter* moldado pelas normas constitucionais que disciplinam processo de formação das leis.

Nesse contexto, o estancamento e/ou a desconstituição do processo legislativo apenas ocorre por força das normas constitucionais e, usualmente, como sanção por desrespeito formal ou como cláusula de barreira democrática.

Excetuadas questões procedimentais, as proposições normativas que tramitam no Legislativo, assim, têm campo de refutação política, em regra, com o obrigatório exaurimento da atividade legislativa ordinária, ou seja, com o esgotamento dos atos do processo legislativo e a rejeição da matéria.

Bloquear de antemão o processo legislativo formal e vedar a discussão de projeto de lei, pela natureza do assunto, representa mácula insanável à função legislativa do Estado, porquanto se impede, por norma local, a possibilidade da mera realização dos atos legislativos típicos, previstos na Constituição da República e na Constituição do Estado de Minas Gerais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Informa a doutrina de José Afonso da Silva que:

Por **processo legislativo** entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos [...] é um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito. Esses atos são: (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação.

Iniciativa legislativa. É, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. [...]

Emendas. Constituem proposições apresentadas como acessórias a outra. [...]

Votação. A votação da matéria legislativa constitui ato coletivo [...] É geralmente precedida de estudos e pareceres de comissões técnicas (permanentes ou especiais) e de debates em plenário. É ato de decisão [...] que se toma por maioria de votos [...] (grifo nosso).

A Lei Orgânica eliminou, com essa normatização, a possibilidade de a Câmara Municipal esgotar o conjunto de atos preordenados (v.g., emendas, votação etc.) inerentes à função legislativa no Estado brasileiro, essência do Estado Democrático.

Nesse contexto, são violados os dispositivos constitucionais relativos ao processo legislativo, previstos nos arts. 59 a 69 da Constituição da República e nos arts. 63 a 72 e 165, § 1º, da Constituição Estadual.

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros. 2011. p. 524/528.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

De se notar, em acréscimo, que até mesmo o projeto de lei rejeitado pelo Parlamento pode constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, atendida a barreira democrática de maioria para tais casos, nos termos do art. 67 da Carta Política de 1988 e do art. 71 da Constituição mineira.

Além disso, tal prática traduz a indisfarçável instituição de dogma² municipal, o que é avesso ao princípio democrático.

A norma impugnada contraria, desse modo, o princípio democrático, ao impedir *ad eternum*, independentemente de qualquer quórum ou vontade social, o livre exercício da representação popular com a criação de verdadeira cláusula de impedimento material.

2.3. IDEOLOGIA DE GÊNERO X IDENTIDADE DE GÊNERO. DESVINCULAÇÃO NECESSÁRIA. AMPLITUDE DO TEMA. DIREITOS DO HOMEM. ARTS. 1º, CAPUT, INCISOS III, V E PARÁGRAFO ÚNICO; E 3º, INCISOS I E IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E ART. 165, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO MINEIRA. INCONSTITUCIONALIDADES PATENTES.

Finalmente, ao ingressar na essência da matéria, registra-se que a polêmica é mais fruto da crença comum/opinião (*doxa*) do que propriamente do conhecimento/crença justificada (*episteme*)³.

² Ponto fundamental e indiscutível duma doutrina religiosa e, p. ext., de qualquer doutrina ou sistema (Novo Dicionário Eletrônico Aurélio. Versão 2.0).

³ NORRIS, Christopher. *Epistemologia: conceitos-chave em filosofia*; tradução Felipe Rangel Elizalde. Porto Alegre: Artmed, 2007, p. 11-12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

É importante traçar rápidas colocações de que o tema não é tecnicamente ideológico, embora alvo, por vezes, de indevida partidarização, como se o debate constitucional que envolve os Direitos do Homem pudesse ser apropriado por uns ou repudiado por outros, usado como distorcida bandeira de um grupo ou como inexato objeto de repulsa de outro.

Aliás, a observação empírica de que existem Estados autoritários de direita e de esquerda mundo afora mostra, didaticamente, que a matéria de Direitos do Homem, compreendida na essência jurídica-constitucional como fenômeno “[...] inerente à própria condição humana [...]”⁴, caracteriza-se por fundamentar o regime democrático, não se prestando ao papel menor de visão partidária.

É o paradigma dos Direitos do Homem que assegura o enquadramento da pessoa como “valor fonte” do Direito:

[...] a barbárie cometida durante o período nazista ‘provocou a revolta da consciência mundial e a constituição de um Tribunal Internacional, em Nuremberg, para julgar os crimes contra a humanidade, violadores dos fundamentos éticos da vida social. E deu origem ao movimento impulsionado pelas aspirações da população de todo mundo, culminando com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que constitui um dos documentos fundamentais da civilização contemporânea. A Declaração abre-se com a denúncia histórica dos ‘atos bárbaros, que revoltam a consciência da humanidade’. E afirma solenemente como valores universais, os direitos humanos básicos [...] Como bem explica a Prof. Flávia Piovesan, diante da ruptura ‘do paradigma dos direitos humanos, através da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do Direito’, passou a emergir ‘a necessidade de reconstrução dos

⁴ COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, 58.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

direitos humanos, como referencial e paradigma ético que aproxime o direito da moral. E como resposta às barbáries cometidas [...] na busca da reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a nova ordem mundial [...] Aflorou-se, a partir daí, todo um processo de internacionalização dos direitos humanos [...].⁵ (grifo nosso).

Os direitos estruturantes do Estado brasileiro amoldam-se, em sintonia com os tratados internacionais e as ordens jurídicas internas dos demais países democráticos, à liberdade, ao respeito e à dignidade da pessoa humana, *verbis*:

A Constituição Federal de 1988 erigiu um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e como um de seus objetivos construir uma sociedade livre justa e solidária. [...] Verifica-se [...] a preocupação do legislador em prevenir os abusos cometidos contra crianças e adolescentes, tanto pelos próprios pais ou responsáveis, sob pretexto de educá-los dentro de determinados padrões morais, quanto pelas autoridades [...].⁶

Em termos gerais, legislar sobre identidade de gênero tem grande amplitude e muito ultrapassa os temas supostamente polêmicos ligados a crianças em situação de intersexo⁷, homossexuais, transexuais *etc.*⁸, também relevantes para a

⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direitos Humanos e Cidadania: à luz do novo direito internacional**. Campinas: Editora Minelli, 2002, p. 40/42.

⁶ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 476/477.

⁷ As crianças em situação de intersexo nascem com alguma variação de caracteres sexuais e/ou reprodutivos que dificultam a identificação como totalmente feminina ou masculina. O que fazer em tais situações? Instituir-se um tabu e sacrificar o respeito e a dignidade dessas pessoas?

⁸ "Estima-se que a cada 28 horas, um homossexual morre de forma violenta no país." GLOBO. In <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2016/06/cada-28-horas-um-homossexual-morre-de-forma-violenta-no-brasil.html>. Acesso em 20/10/2016. Em sentido parecido, o portal UOL, em 2013, assim noticiou: Brasil tem uma morte de homossexual a cada 26 horas, diz estudo. [...] Os homens homossexuais lideram o número de mortes, com 188 (56%), seguidos de 128 travestis (37%), 19 lésbicas (5%) e dois bissexuais (1%). De acordo com o estudo, o Brasil está em primeiro lugar no ranking mundial de assassinatos homofóbicos, concentrando 44% do total de mortes de todo o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

estruturação de uma sociedade justa, solidária e sem discriminação, como determina a ordem constitucional.

Nesse sentido, legisla-se sobre identidade de gênero, por exemplo, ao se promover políticas públicas que busquem o desestímulo à coisificação da mulher, desencorajando o tratamento do gênero feminino como objeto.

O Brasil é o pior país da América do Sul para meninas quando se fala em nível de oportunidades, conforme mostrou o segundo relatório da série "Every Last Girl", da ONG *Save the Children* [...]. No ranking de 144 países, o Brasil ocupa a 102ª posição, sendo o último sul-americano. Em primeiro lugar está a Suécia. A lista observa dados de casamento infantil, gravidez na adolescência, mortalidade materna, conclusão da escola secundária e representação das mulheres no Parlamento.

Ao falar do Brasil, que recebe destaque no documento, o relatório aponta para o fato de o País ter renda média superior e mesmo assim estar só um pouco acima do Haiti, o qual o documento chama de "frágil e com baixa renda", que ocupa a 105ª posição. No Brasil e em diversos outros países - em especial os que estão no topo do ranking - o maior problema é a representação parlamentar das mulheres.

O Brasil é citado em outro momento no relatório, ao falar que o país e a República Dominicana tem alto índice de gravidez na adolescência e casamento infantil. Este último é um dos três pontos principais que a ONG aborda no relatório, juntamente com pouco acesso a serviços

planeta, cerca de 770. Nos Estados Unidos, país que tem cerca de 100 milhões a mais de habitantes que o Brasil, foram registrados 15 assassinatos de travestis em 2011, enquanto no Brasil, foram executadas 128. In <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/01/10/brasil-e-pais-com-maior-numero-de-assassinatos-de-homossexuais-uma-morte-a-cada-26-horas-diz-estudo.htm>. Acesso em 20/10/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

de boa qualidade, incluindo educação e saúde, e a falta de voz das meninas nas esferas públicas e privadas.

O documento mostra ainda alguns dados alarmantes, como o fato de que 700 milhões de mulheres ao redor do mundo se casam antes dos 18 anos, sendo que uma em cada três se casa antes dos 15. Além disso, 2,6 bilhões de meninas vivem em países onde o estupro cometido por maridos não é explicitamente criminalizado. Sobre mortalidade materna, é a segunda maior causa de morte de adolescentes de idade entre 15 e 19, atrás apenas do suicídio.⁹

Ao abordar a **discriminação por gênero**, na celebrada obra **O Direito à Diferença**, Álvaro Ricardo de Souza Cruz registra que

Em recente pesquisa intitulada *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada concluiu que, caso não haja uma aceleração/aprofundamento de políticas públicas de igualdade de gênero, serão precisos nada menos do que 87 anos para igualar os salários entre homens e mulheres no Brasil.¹⁰

Noutro ângulo, ingressa-se inexoravelmente na vasta seara da identidade de gênero quando se estipulam políticas públicas especiais contra o *bullying* masculino, cujas manifestações mais expansivas e agressivas frequentemente são ligadas a essa categoria:

⁹ Portal UOL. In <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/10/12/brasil-e-o-pior-pais-para-meninas-na-america-do-sul-mostra-estudo.htm>. Acesso em 20/10/2016. Vide também O GLOBO, "Brasil é o pior país da América do Sul para ser menina, diz relatório". In <http://oglobo.globo.com/sociedade/brasil-o-pior-pais-da-america-do-sul-para-ser-menina-diz-relatorio-20270607>. Acesso em 20/10/2016. Reportagem recente de O GLOBO indica que "No Brasil, mais de cinco pessoas foram estupradas por hora [...] em 2015. Os dados fazem parte do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública [...]". In <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/11/brasil-teve-5-estupros-por-hora-e-um-roubo-carro-por-minuto-em-2015.html>. Acesso em 03/11/2016.

¹⁰ CRUZ, Álvaro Ricardo. *O Direito à Diferença*. 3ª edição. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2009, p. 47.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Uma pesquisa realizada com 109.104 estudantes do 9º ano do ensino fundamental de escolas públicas e privadas mostra que a prática do bullying é proporcionalmente maior entre os estudantes do sexo masculino (26,1%) do que do feminino (16,0%). O estudo, que envolveu escolas localizadas em zonas urbanas e rurais, de todo território brasileiro, também aponta que 20,8% dos estudantes já praticaram algum tipo de bullying contra os colegas.¹¹

Portanto, ao se obstaculizar a democrática discussão sobre o tema, que é detentor de grande amplitude e não apresenta em sua essência as vulgares distorções de compreensão construídas por excessos ideológicos dos mais variados matizes, dificulta-se até mesmo a fixação de políticas públicas protetivas dos gêneros masculino e feminino.

A PROEDUC - Promotoria Estadual de Defesa da Educação do Ministério Público mineiro destacou com precisão:

Uma boa e democrática convivência no ambiente da escola e a construção de uma cultura de paz dependem de ações coletivas, do diálogo, do enfrentamento de crises e do engajamento de toda a comunidade escolar. [...] em cumprimento aos princípios contidos na Constituição da República de 1988, em Convenções Internacionais, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Plano Nacional de Educação (PNE), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e na Doutrina de Proteção Integral, serão apontadas práticas necessárias às escolas e aplicáveis à prevenção da violência e para a transformação do espaço escolar, dirigidas a todos da comunidade: alunos, professores, profissionais da educação, colegiados escolares etc. [...]

¹¹ Agência USP de Notícias, "Bullying é maior entre estudantes do sexo masculino". In <http://www.usp.br/agen/?p=208784>. Acesso em 20/10/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

1. Respeitar os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-lhes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura, conforme determina o artigo 58 do ECA e o artigo 26, parágrafos 2º, 4º, 6º e 8º da LDBEN.

2- Respeitar os direitos humanos, a diversidade e a sustentabilidade socioambiental (art. 2º, inciso X, do PNE), além da questão de gênero.

2A- Respeitar a diversidade, por meio da inclusão escolar e educacional - com a garantia da acessibilidade -, sem a imposição de um padrão comum haja vista a necessidade de um plano de atendimento educacional individualizado, reconhecendo a igualdade de acesso ao ensino e considerado os ritmos, diferenças e deficiências dos educandos, de forma a promover uma educação voltada para todos, nos termos do artigo 208, inciso III, da Constituição da República, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e do Decreto nº 6.949/09, das demais convenções internacionais e leis específicas, da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI - Lei nº 13.146/15 - Estatuto da Pessoa com Deficiência) e da Declaração Universal de Direitos Humanos, entre outros, respeitando-se também a diversidade para todos da comunidade escolar. [...]¹²

Nessa esteira, é imperioso reconhecer a inconstitucionalidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2017, na medida em que não observa o determinado no art. 1º, *caput*, incisos III, V e parágrafo único; e no art. 3º, incisos I e IV, todos da Constituição da República, bem como no art. 165, § 1º, da Constituição de Minas Gerais, *verbis*:

Constituição da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

¹² Educação. Semente para um mundo melhor. Cartilha reformulada e ampliada. 2ª edição. MPMG. 2016. p. 34/35.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

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

Constituição mineira:

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

A imposição de silêncio parlamentar sobre o tema, ora transformado em dogma, representa grosseira negativa de promoção de políticas públicas tendentes a eliminar o preconceito e quaisquer formas de discriminação na sociedade, lesionando-se princípios e objetivos fundamentais da República brasileira.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão.

Mercê do exposto e respondendo à consulta formulada, são encaminhados os autos com a conclusão de **inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 03, de 11 de outubro de 2017**, do município de Belo Horizonte, por afronta ao art. 1º, *caput*, incisos III, V e parágrafo único; art. 3º, incisos I e IV; e arts. 59 a 69, todos da Constituição da República, bem como aos arts. 63 a 72; e 165, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Comunique-se, adotando-se as medidas de praxe. Arquive-se.

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2017.

MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA JUNTO A
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

*Junta-se à Proposta de Emenda
à Lei Orgânica nº 3/17.
Em 02/03/18*

AVULSOS DISTRIBUÍDOS
Em <u>21/3/18</u>
<u>467</u>
Responsável pela distribuição

Matheus Simões
Presidente da Comissão