



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

**PARECER EM 1º TURNO**  
**PROJETO DE LEI N. 514/2023**  
**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

## 1. RELATÓRIO

Vem à Comissão de Legislação e Justiça, em primeiro turno de discussão e votação nesta Casa Legislativa, o Projeto de Lei n. 514/2023, de autoria das Vereadoras Flávia Borja, Marilda Portela, Marcela Trópia, Professora Marli, Loíde Gonçalves, Cida Falabella e Iza Lourença, que “Cria o Protocolo Mulheres Seguras com um conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir para detectar situações de agressão sexual e o procedimento de ação face aos que ocorram em suas dependências”.

Devidamente instruído e recebido pelo Presidente desta Comissão, fui designada relatora e é nesta condição que passo a fundamentar o presente parecer.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em análise visa criar “o Protocolo Mulheres Seguras, com o objetivo de prevenir, coibir e identificar a prática de atos que atentem contra a dignidade sexual da mulher em locais de lazer e outros estabelecimentos públicos ou privados destinados ao entretenimento, vedados pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, pela Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e pela Convenção de Belém do Pará”.

Conforme prevê, “o protocolo será de adesão facultativa e terá como objetivo reservar às pessoas responsáveis e que trabalham em espaços de lazer o papel ativo de identificar situações de risco à integridade de usuários e garantir os devidos cuidados às vítimas de agressão sexual”.

Como justificativa, expõe que “bares, restaurantes, boates, clubes noturnos e casas de espetáculos devem proporcionar toda a segurança necessária para resguardar a integridade física e psíquica das mulheres que trabalham ou frequentam tais locais. Uma vez identificada a possibilidade de eventual violência dentro do estabelecimento, os funcionários deverão estar preparados para atuar de modo a prevenir ou combater a conduta violadora”.

Ademais, acrescenta que “o objetivo de formular regras para a criação de um protocolo de segurança à mulher permanece coexistindo com as demais leis vigentes, uma vez que agrega



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

como ferramenta normativa de conscientização dos indivíduos nos espaços de lazer e sociabilidade. Busca legitimamente implementar nas relações institucionais a cultura de proteção à mulher, visto o histórico de violência e desigualdade que se perpetua até hoje”.

Após breve explanação do mérito, passo a análise que compete a esta Comissão, nos termos do art. 52, I, “a”, do Regimento Interno.

## 2.1. DA CONSTITUCIONALIDADE

A análise da constitucionalidade de determinada proposição corresponde a avaliação de compatibilidade desta com as regras e princípios, de caráter procedimental, formal ou material previstos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), considerando-se sua pertinência em relação ao poder de iniciativa e à competência legislativa no âmbito do Poder em que se manifesta.

O reconhecimento da supremacia da Constituição da República e de sua força vinculante em relação aos Poderes Públicos torna inevitável a discussão sobre as formas e modos para sua legítima defesa e sobre a necessidade de Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente das leis e atos normativos.

Ao Poder Legislativo municipal cabe o controle de constitucionalidade preventivo, antes do nascimento jurídico da lei ou ato normativo, impedindo que o objeto contrário à Constituição Federal ou à Constituição Estadual contamine o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, verifica-se que o tema central do Projeto em análise é a proposição de um protocolo de adesão facultativa para estabelecimentos de lazer e de entretenimento situados no Município de Belo Horizonte, para a proteção da dignidade sexual da mulher.

Dúvidas não há sobre a importância e relevância de toda medida de prevenção, proteção, punição e amparo às mulheres vítimas de quaisquer tipos de violência, presentes em inúmeras normas brasileiras, sobretudo na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Decreto 1973/96.

Portanto, vale frisar que esse parecer não se trata de uma análise do mérito do Projeto de Lei 514/23, mas tão somente de sua constitucionalidade e legalidade.

Pois bem, de acordo com o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O que se extrai do dispositivo é um comando geral e abstrato, do qual concluímos que somente a lei poderá criar direitos, deveres e vedações, ficando os indivíduos vinculados aos comandos legais, disciplinadores de suas atividades.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

De Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico, dispõe que: “Lei, no conceito jurídico, dentro do seu sentido originário, é a regra jurídica escrita, instituída pelo legislador, no cumprimento de um mandato, que lhe é outorgado”. (...) A lei, pois, é o preceito escrito, formulado solenemente pela autoridade constituída, em função de um poder, que lhe é delegado pela soberania popular, que nela reside a suprema força do Estado. E, neste sentido, diz-se o *commune praeceptum* ou norma geral obrigatória, instituída e imposta coercitivamente à obediência de todos. (...) É a lei que institui a ordem jurídica, em que se funda a regulamentação, evolutivamente estabelecida, para manter o equilíbrio entre as relações do homem na sociedade, no tocante a seus direitos e a seus deveres. Nela (ordem jurídica) assenta o conjunto de regras obrigatórias, formuladas para proteção de todo os interesses.”

Ora, o princípio constitucional da legalidade e a doutrina especializada enunciam que Lei, em seu sentido estrito, é uma regra geral, abstrata, imperativa e inovadora, emanada da vontade da autoridade legislativa competente e expressa de forma escrita. Ou seja, a lei deve criar direitos e obrigações.

No entanto, *in casu*, verifica-se que se pretende implementar um protocolo de caráter facultativo, e não de direitos e deveres de forma geral e abstrata. Trata-se, portanto, de via inadequada para estabelecer esse tipo de instrumento.

No direito internacional, um protocolo facultativo (protocolo adicional ou protocolo opcional) é uma analogia a contratos privados, sendo um complemento a um tratado já existente. O protocolo modifica ou complementa o tratado original, tratando de forma mais específica algum tópico. Eles são facultativos exatamente porque os Estados-partes escolhem se devem ou não ficar vinculados a obrigações específicas, estando livres para decidir sobre procedimentos específicos para a operação e cumprimento do tratado.

Protocolos facultativos, portanto, não são instituídos por lei.

Ademais, malgrado a importância de toda a temática abordada e o anseio de apoio ao protocolo No Callem, criado pelo governo de Barcelona, vê-se que o Projeto de Lei, ao disciplinar obrigações ao particular de prevenção, identificação, apuração, denúncia e combate à ocorrência da violência contra a mulher, altera normas do Código de Processo Penal, que está no âmbito de competência legislativa da União, ou seja, do Congresso Nacional.

Ao estabelecer que “é direito da mulher vítima de assédio ou violência sexual” “ser prontamente atendida por funcionárias e funcionários do estabelecimento para relatar a agressão, resguardar provas ou qualquer evidência que possa servir à responsabilização do agressor”, “ser imediatamente protegida do agressor”, “manter serviço de filmagem interna e externa ao estabelecimento ou evento”, “preservar qualquer prova que possa contribuir para a identificação



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

e responsabilização do agressor”, “preservar as potenciais e eventuais provas ou evidências da violência cometida”, “identificar o agressor ou agressores”, “apurar com o rigor as apurações sobre o acontecido”, “identificar possíveis testemunhas da agressão”, “adotar outras medidas que julgar cabíveis para preservar a dignidade da denunciante”, e etc, altera por completo a lógica do Título II, intitulada “Do Inquérito Policial”, do Código de Processo Penal.

Essa lei federal prevê que a apuração das infrações penais e sua autoria será exercida pela polícia judiciária (art. 4º do CPP), e que qualquer pessoa do povo poderá, verbalmente ou por escrito, comunicar à autoridade policial sobre a existência de infração penal em que caiba ação pública (art. 5º, § 3º, CPP), sendo nítido que se trata de uma faculdade de qualquer cidadão.

E que cabe à autoridade policial, logo que tiver conhecimento da prática da infração penal (art. 6º CPP):

- “I - dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais;*
- II - apreender os instrumentos e todos os objetos que tiverem relação com o fato;*
- II - apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;*
- III - colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias;*
- IV - ouvir o ofendido;*
- V - ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do Título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura;*
- VI - proceder a reconhecimento de pessoas e coisas e a acareações;*
- VII - determinar, se for caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;*
- VIII - ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;*
- IX - averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.*
- X - colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa.”*

E mais!

Segundo o art. 14 do Código de Processo Penal: “o ofendido, ou seu representante legal, e o indiciado poderão requerer qualquer diligência, que será realizada, ou não, a juízo da autoridade”.

E segundo o art. 19 do Código de Processo Penal: “nos crimes em que não couber ação pública, os autos do inquérito serão remetidos ao juízo competente, onde aguardarão a iniciativa



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

do ofendido ou de seu representante legal, ou serão entregues ao requerente, se o pedir, mediante traslado”.

Como se vê, o Projeto em análise visa alterar dispositivos relacionados à persecução penal de eventuais crimes contra a mulher, em especial, regramentos relativos ao inquérito policial, alterando regras do Código de Processo Penal.

Com efeito, o Município não possui competência para tratar da matéria, considerando-se a competência privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I da Constituição da República:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;*

A meu ver, a criação de um conjunto de ações para que espaços públicos e privados de lazer saibam como agir para detectar, apurar e reprimir situações de agressão contra a mulher que ocorram em suas dependências também viola o art. 144 da Constituição da República, que prevê como atribuição da autoridade policial o exercício da segurança pública:

*Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*

*I - polícia federal;*

*II - polícia rodoviária federal;*

*III - polícia ferroviária federal;*

*IV - polícias civis;*

*V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

*VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.*

Friso, inclusive, o perigo que tais normas geram para eventual crime de fraude processual, previsto no art. 347 do Código Penal, “*inovar artificialmente, na pendência de processo civil ou administrativo, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, com o fim de induzir a erro o juiz ou o perito*”

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, não vislumbro nenhum vício no presente Projeto de Lei, uma vez que a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, estabelecida na Constituição Federal e Estadual, deve ser interpretada de forma restritiva.

Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

*(...) as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do poder*



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

*Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. (ADI n. 3394-8, Rel. Ministro Eros Grau, DJ. 24/08/2007).*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Previsão de realização de campanha pública de conscientização sobre depósito de materiais recicláveis. Constitucionalidade. - Não é inconstitucional lei municipal, de iniciativa do Legislativo local, que prevê a realização de campanha pública de conscientização sobre o depósito de materiais recicláveis por parte da Administração Municipal, ainda que disso resulte aumento de despesas para o Executivo, mesmo porque as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em 'numerus clausus' no artigo 61 da Constituição Federal, referindo-se apenas às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.08.476253-3/000 - Comarca de Iturama - Requerente: Prefeito Municipal de Iturama - Requerida: Câmara Municipal de Iturama - Relator: Des. José Antonino Baía Borges.)*

Destarte, pelo fato de o tema objeto do projeto de lei em análise não se encontrar expressamente contemplado entre aqueles a serem tratados por lei de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º da Constituição da República) ou do Governador do Estado de Minas (art. 66, III da Constituição Mineira) e, por simetria, do Prefeito, não há inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Pelo exposto, diante da incompetência do Município para legislar sobre o tema e pela evidente violação ao art. 5º, II, art. 22, I, e art. 144, todos da Constituição da República, concluo pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n. 514/2023.

### 2.2. DA LEGALIDADE

A análise de legalidade consiste na verificação de compatibilidade da proposição com as leis gerais federais, as leis estaduais pertinentes e a Lei Orgânica Municipal.

Quanto a este ponto, verifica-se que o Projeto em tela está em desacordo com o ordenamento jurídico, nos termos a seguir expostos.

Embora honroso o intuito, tendo em vista o reiterado número de casos de violência sexual contra a mulher, a proposição de lei em questão, ao formular regras para que estabelecimentos destinados ao lazer e entretenimento que aderirem a um protocolo estejam obrigados a criar instrumentos para prevenir, apurar, coibir e atuar contra a violência ou assédio contra a mulher, notadamente vinculando seus funcionários a serem obrigados a participarem ativamente de todas essas etapas, e também amparando a vítima até a chegada das autoridades



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

competentes, implica em afronta a vários dispositivos da normativa federal brasileira, sobretudo do Código de Processo Penal.

Segundo a normativa processual penal, “o particular pode” e “a autoridade pública deve” atuar ativamente na persecução penal. Sobre tal previsão, colaciono alguns dispositivos do aludido Código de Processo Penal que confirmam essa afirmação, a saber:

*Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:  
§3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.*

*Art. 6º. Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial **deverá**:  
I- dirigir-se ao local, providenciando para que não se alterem o estado e conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais.*

*Art. 27. Qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e a autoria e indicando o tempo, o lugar e os elementos de convicção.*

*Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.*

Com efeito, ao se combinar o art. 5º, §3º, art. 6º, art. 27 e art. 301 do Código de Processo Penal, percebe-se de forma reiterada que há para o particular a faculdade, não uma obrigação, de comunicar a existência de infração penal, ao passo que para determinados agentes públicos há o dever legal ou funcional de agir nos casos em que são praticados crimes.

Lembro mais uma vez que a proposição dispõe acerca de uma obrigatoriedade de um particular participar ativamente de uma etapa da persecução penal, o que não recebe acolhida no ordenamento jurídico pátrio. Esse múnus é atribuído e dirigido à autoridade policial, que por meio do inquérito policial, terá os instrumentos necessários para verificar se houve a prática de alguma atividade delituosa.

Nesse sentido, a Lei Federal n. 12.830/12 que “dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia”, prevê que a apuração de infrações penais é exclusiva do Estado:

*Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.*

*§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro*



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

*procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.*

*§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.*

*§ 3º (VETADO).*

*§ 4º O inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei em curso somente poderá ser avocado ou redistribuído por superior hierárquico, mediante despacho fundamentado, por motivo de interesse público ou nas hipóteses de inobservância dos procedimentos previstos em regulamento da corporação que prejudique a eficácia da investigação.*

*§ 5º A remoção do delegado de polícia dar-se-á somente por ato fundamentado.*

*§ 6º O indiciamento, privativo do delegado de polícia, dar-se-á por ato fundamentado, mediante análise técnico-jurídica do fato, que deverá indicar a autoria, materialidade e suas circunstâncias.*

Vale notar que a adesão ao protocolo pelos estabelecimentos que menciona gera uma obrigação de agir diretamente para o particular, criando uma obrigação para os funcionários, que sequer terão a liberdade de aderir ou não, diante da opção do estabelecimento.

Os arts. 5º e 6º do Projeto elencam tais deveres e obrigações que, caso não sejam cumpridos podem gerar até mesmo responsabilização penal como garantidor, conforme disposto no art. 13, § 2º do Código Penal:

*Art. 13 - O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.*

*(...)*

*Relevância da omissão*

*§ 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:*

*a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;*

Notadamente no que diz respeito às obrigações descritas no art. 5º e 6º do Projeto que tratam da preservação e apuração da prova, como mencionado acima, verifica-se flagrante violação ao art. 6º do Código de Processo Penal que atribui à autoridade policial a obrigação pelo levantamento probatório.

Por fim, caso estabelecimentos públicos destinados ao lazer e ao entretenimento façam a adesão ao protocolo previsto neste projeto, haverá uma série de obrigações e medidas a serem adotadas, conforme dispõe os arts. 5º, 6º e 7º, tais como de proteger a vítima, manter funcionários e funcionárias capacitados e treinados para agir, disponibilizar recursos para que a denunciante possa se dirigir aos órgãos de segurança pública, serviços de assistência social, atendimento médico e regresso seguro ao lar, a manutenção de serviço de filmagem interna e externa nos





# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

estabelecimentos, assim como a presença de funcionários nas áreas escuras e desertas que facilitem a vulnerabilidade de seus usuários.

Não há como prever quais estabelecimentos públicos poderiam vir a aderir ao protocolo e, por consequência, não há como prever quais as medidas a serem implementadas e quais os custos envolvidos.

Sendo assim, embora no caso de adesão por estabelecimentos públicos haja evidente oneração ao setor público, o Projeto não dispõe sobre a necessária previsão das fontes suficientes para suportar o impacto orçamentário-financeiro gerado, em evidente afronta aos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

De tal modo, por todo o retro exposto, verifica-se a ilegalidade do Projeto de Lei n. 514/2023.

## 2.3. DA REGIMENTALIDADE

Por fim, verifica-se a regular tramitação e compatibilidade da proposição com os pressupostos regimentais de clareza e técnica legislativa, conforme dispõe os art. 98 e 99 do Regimento Interno, razão pela qual concluo pela regimentalidade do Projeto de Lei n. 514/2023.

## 3. CONCLUSÃO

Em face ao exposto, concluo pela inconstitucionalidade, ilegalidade e regimentalidade do Projeto de Lei n. 514/2023.

Belo Horizonte, 13 de março de 2023.

FERNANDA PEREIRA  
ALTOE:04519898641  
VEREADORA FERNANDA PEREIRA ALTOÉ  
RELATORA

Assinado de forma digital por  
FERNANDA PEREIRA  
ALTOE:04519898641  
Dados: 2023.03.13 13:10:33 -03'00'

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	<u>CAMILA AM</u>
Em	<u>14 / 03 / 2023</u>
Presidente da Comissão	

[INÍCIO](#) [TERMOS DE USO](#) [F.A.Q.](#)

## RELATÓRIO

### ▼ RELATÓRIO 1 - Arquivo de assinatura aprovado, em conformidade com MP 2.200-2/2001

**Data de verificação** 13/03/2023 16:19:38 UTC  
**Versão do software** 2.11rc5

#### ▼ Informações do arquivo

**Nome do arquivo** Parecer PL 514-2023 protocolo mulheres seguras.pdf  
**Resumo SHA256 do arquivo** c819d009b23d0f3b423ce23d27e9adc0a1ca5ec5888734e6441cc0974dc80fb0  
**Tipo do arquivo** PDF  
**Quantidade de assinaturas** 1

#### ▼ BR Assinatura por CN=FERNANDA PEREIRA ALTOE:\*\*\*198986\*\*, OU=Certificado PF A3, OU=Presencial, OU=20828519000170, OU=AC SOLUTI Multipla v5, O=ICP-Brasil, C=BR

#### ▼ Informações da assinatura

**Tipo de assinatura** Destacada  
**Status da assinatura** Aprovado  
**Caminho de certificação** Aprovado  
**Estrutura da assinatura** Conformidade com o padrão (ISO 32000).  
**Cifra assimétrica** Aprovada  
**Resumo criptográfico** Correto  
**Data da assinatura** 13/03/2023 16:10:33 UTC

#### ▶ Informações do assinante

#### ▶ Caminho de certificação

AVALIE ESTE SERVIÇO

EXPANDIR ELEMENTOS

Modo escuro

PL Nº 514 / 23

O projeto de lei foi considerado **inconstitucional, conclusivamente**, pela Comissão de Legislação e Justiça. O prazo para apresentação de recurso contra a decisão da comissão é de 5 (cinco) dias úteis contados a partir da distribuição do parecer, nos termos do art. 53, § 1º, do Regimento Interno.

Em: 15 / 3 / 23*CA* 476

Divisão de Apoio Técnico-Operacional-Divato

Avulsos distribuídos em: 15 / 3 / 23Aguardando recurso até: 22 / 3 / 23*CA* 476

Divato