



Parecer jurídico número 108/2024

Ementa: Projeto de Lei – “Publicidade contra o Racismo” - “Lei Vini Jr.” – 1) **Processo Legislativo** : 1.1) Vício de **Iniciativa** - Ausência - Política Pública – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** - 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema 2) **Mérito**: Políticas Públicas – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação da Isonomia em sua acepção *Material* – *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais – **Direitos Humanos** e Fundamentais - Convenção Interamericana de Combate ao Racismo – Natureza jurídica de Emenda Constitucional – **Mandados Constitucionais** e **Convencionais** de proteção contra o racismo - Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 27-L/24, da lavra do ínculto e digníssimo vereador Diego Gouveia da Costa, que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de afixação de placas e ou letreiros pelos responsáveis legais pelos estádios de futebol, bem como, pelos presidentes dos times de futebol, em local de fácil visualização, com frases de combate ao racismo.

Art. 2º A placa e/ou letreiro serão afixadas na lateral do gramado, de forma que sejam de fácil visualização e deverão permanecer enquanto durar a partida de futebol.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação oficial

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que a política pública que se pretende instituir através do presente projeto de lei NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata da instituição de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo**.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das Leis **ORDINÁRIAS** sendo que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação dela deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

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

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Quanto a **iniciativa** legislativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo, a escolha sobre a implantação de **política pública de combate ao racismo** no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

É que a política pública a ser implementada consiste em mera explicitação do dever maior de **combate ao racismo**, atribuído pela C.F.R.B a todos os entes políticos.

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, com muito maior legitimidade política o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo é que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas necessárias a densificação de um mandado constitucional de **proteção** à pessoa humana.

Saliento, por dever de coerência argumentativa e dogmática, que essa mesma linha de entendimento foi adotada por esta Casa de Leis no bojo da análise das Leis Municipais 5628/23 e 5672/23, de sorte que não se trata de entendimento heterodoxo ou mesmo "novo" senão de percepção que a Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis tem sobre o tema.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de " combater as causas da pobreza e os **fatores de marginalização**, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos " (art. 23, inciso X, da CRFB).

Pondere-se que o racismo é uma das conhecidas **formas de marginalização**, estigmatização e diminuição da pessoa humana de modo que, também por este fundamento, a proposta se adequa a C.F.R.B.

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

Assim, existe um DEVER do Município de agir positiva e concretamente para extirpar o racismo de seu espaço.

E cuidando-se das competências legislativas, tem-se a um só turno, que cuida-se de **competência legislativa concorrente** porque, igualmente, afeta à Educação e Cultura já que o combate ao racismo se faz tanto com educação quanto com a mudança de paradigmas outrora

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.



enraizados na sociedade e na mentalidade de uma dada coletividade, enquadrando-se a questão aqui analisada na competência concorrente fixada no que dispõe o artigo 24 inciso IX e 30 inciso II da C.F.R.B. já que a implementação dessas normas não é excluídas pelas Leis federais e estaduais já existentes sobre a matéria.

A rigor, o que se tem é uma **ampliação do âmbito de eficácia** dessas normas.

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

Seguindo, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

III. DO **PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger as populações historicamente submetidas á históricos processos de marginalização, exclusão ou inferiorização, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção a peessoa humana submetida a qualquer prática de racismo densificando a dignidade humana por meio de política pública de proteção a elas no Município de São Roque.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção institucional a essas pessoas é corolário da própria Isonomia em sentido material porque, por ele, se reconhece um direito diferenciado, ampliado e assim mais amplo a elas justamente porque sua condição orgânica e social lhes garantem essa visão diferenciada e o modo distinto pelo qual a proteção estatal a elas se destinará.

Pondere-se, ainda, que ao longo da evolução humana as relações sociais entre peessoas submetidas ao racismo e aquelas que não o foram e vem sendo tratadas de forma hierárquica e organizada no escopo de manter a dominação dessas pessoas no seio da sociedade.

Nessa perspectiva, e com o advento da CF um sem número de leis vem sendo promulgadas para densificar a proteção a esses mais distintos e honrados grupamentos humanos, no intuito justamente de valorar suas distinções histórico-sociais que até pouco atrás não permitia sua plena inclusão no seio da sociedade.

Não se perca de vista, também, que a isonomia e a igualdade materiais constituem-se como *direitos humanos*.

Trata-se, a rigor, de propositura que funciona como autêntico modo de **cumprir às disposições constitucionais** inerentes aos mais distintos grupamentos humanos submetidos a

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

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

esse tipo de prática e que densifica as disposições Convencionais como a **Convenção** Interamericana contra o **Racismo**, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância entronizada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Federal 10.932/2022, além do ii) o **Pacto Internacional sobre Direitos** Cíveis e Políticos, de 1966 e o iii) o Pacto de *San José da Costa Rica*, também denominado Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Traz-se, ainda, sobre o tema a Convenção da ONU sobre a Eliminação da Discriminação Racial, firmada no ano de 1966 foi introduzida no Brasil pelo Decreto Federal 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969, possuindo status de norma **SUPRALEGAL** segundo o entendimento fixado pelo STF no julgamento do RE nº 466.343/SP, relatado pelo Ministro e adotando-se a tese do ínclito doutrinador Valério Mazuolli.

Nesse precedente, o ministro **Gilmar Mendes**, em posição sempre digna de nota e de respeito, explicou tal conceito em seu voto afirmando que "os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana".

Sublinhe-se que a **Convenção** Interamericana contra o **Racismo** foi **recepcionada** pela atual **ordem constitucional** seguindo o procedimento insculpido pelo **art.5º §3º** da **C.F.R.B** encontrando-se **formalmente** em posição **hierárquica** de **Emenda Constitucional** enquanto a **Convenção da ONU sobre a** Eliminação da Discriminação Racial possui status normativo formal de norma Supralegal.

Entretanto, e porque também existem normas constitucionais fora do conjunto de dispositivos fixados na C.F.R.B. em conceito também conhecido como **Bloco de Constitucionalidade** e já adotado pelo S.T.F. no julgamento **ADPF 6327**, tem-se que ambas Convenções possuem "**cheiro de Constituição**" e traduzem valores e regras de convivência imprescindíveis ao progresso material e moral de toda a coletividade, sem a qual desconfigurar-se-ia todo o modelo jurídico e social pátrio.

Do mesmo modo, a Lei 12.288, de 2010 — Estatuto da Igualdade Racial — dispõe que incumbe ao poder público agir de forma **POSITIVA**, concreta e por seus mais distintos instrumentos, para então viabilizar a conscientização e eventual punição de práticas de hierarquia racial que, bem ou mal, criam uma série de desnivelações entre os mais distintos grupamentos humanos.

Gize-se que diversas são as normas jurídicas e as condutas do Judiciário que vem contribuindo para o combate a esse tipo de prática, a exemplo da previsão constitucional contida nos arts.4º inciso VIII e 5º inciso XLII TODOS da C.F.R.B.

Cita-se, ainda, a Lei Federal 7.716/89 que deu cumprimento aos mandados constitucionais de criminalização do racismo enquanto prática social abominável, deplorável e que merece, por todos, ser extirpada e não mais aceita sob as pírias e frágeis insígnias de que isso se configuraria como ato de "Liberdade de Expressão".

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

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Acrescente-se que o Poder Judiciário brasileiro contribuiu, em muito, para que tal prática passasse a ser cada vez mais repudiada, a exemplo do que se viu no paradigmático caso Ellwanger, apreciado pelo STF no HC 82.424, onde a Suprema Corte limitou as fronteiras pelas quais os tipos de discurso humano podem ser enquadráveis no seio da franquia constitucional da Liberdade de Expressão e a partir de quando eles podem, e devem, ser entendidos como prática de racismo.

Nesse histórico e celebrado precedente, aliás, e em linhas muito gerais, no voto do Ministro Maurício Correa, a Suprema Corte trouxe como fator limitador da liberdade de expressão a constatação de se trazer qualquer tipo de conotação hierárquica entre as raças humanas quando da realização do discurso humano porque, nessas situações, a fixação dessa caracterização de que existem raças superiores e inferiores criam uma enorme carga valorização negativa de certo grupamento humano nisso consistindo, então, a prática do racismo.

Ademais, a proteção legal aqui instituída apenas e tão somente **direciona**, no espaço do Município de São Roque, uma das formas pelas quais se fará a proteção a pessoa humana contra o racismo já prevista pela legislação federal e estadual.

Outrossim, a diferenciação de tratamento entre pessoas submetidas ou não à práticas de racismo abala e desnivela a inserção deles no corpo social por força, essencialmente, das peculiaridades que afetam apenas e tão somente tais pessoas que já se viram sujeitas a essa deplorável prática.

Vale dizer: Enxerga-se um *discrímen fático* apto a atrair a formalização de normas jurídicas específicas que protejam apenas o grupo social socialmente vulnerável e exposto ao racismo, o que explica e justifica o *discrímen normativo* aqui instituído.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui inculpada pelo legislador municipal valora e **fortalece os valores partilhados pela comunidade política**, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que apenas um grupo socialmente estigmatizado venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis aqueles que não tenham de amargar tal distinção.

Dessa feita, deve-se fazer constar que a norma aqui construída funciona em verdade como relevante mecanismo de *avanço legislativo*.

IV. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que as matérias constantes do projeto em estudo são afetadas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de

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

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a pessoa humana submetida à práticas da racismo no âmbito da municipalidade.

É que inexiste reserva de iniciativa quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a isonomia material já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana de que o valor do ser humano é ínsito a própria condição humana quanto pela regra do reconhecimento, quando se enxerga que cada um só é entendido como sujeito de direito, e assim só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa à **Comissões de Direitos Humanos** (art.76 incisos I e VIII e art.78 incisos I alínea A e VIII inciso I alínea A da Resolução 13/91), o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) turno de votação com o quórum para aprovação de simples exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é a síntese do que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 25/04/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

² A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.