

CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO-MG

PARECER N.º 109/2021

ASSUNTO: PROJETO DE LEI N.º 55/2021, QUE CRIA, NA ESTUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA POPULAÇÃO LGBTQIA+ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

INTERESSADOS: COMISSÕES DE JUSTIÇA E REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DA PROPOSTA DE LEI

1. A Prefeita Municipal de Pedro Leopoldo, Eloísa Helena Carvalho de Freitas Pereira, encaminhou à Câmara Municipal o projeto de Lei número 55/2021, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Políticas para a População LGBTQUIA+.

2. O texto da proposta legislativa vem redigido em 17 artigos, os quais estabelecem a composição do Conselho Municipal de Políticas Para a População LGBTQUIA+ e suas atribuições.

3. A referida propositura vem acompanhada de exposição de motivos, na qual a Chefe do Poder executivo destaca a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população LGBTQIA+ no Município de Pedro Leopoldo e, para tanto, faz-se necessária a criação de um Conselho Municipal específico capaz de assistir às necessidades deste grupo, muitas vezes vítima de discriminação, preconceito de toda ordem, bem como de violência física e psicológica por grande parte da sociedade.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

DO FUNDAMENTO

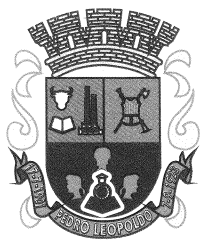
4. A ideia de *conselho* utilizada pela legislação brasileira, diferentemente de outras que eventualmente possam existir, é a que veicula o sentido próprio a todo e qualquer organismo colegiado criado com o fito de desempenhar alguma função de cooperação ou fiscalização junto ao ente estatal.

5. Segundo a opinião de Siraque(2005, p. 122), "*Os Conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Assim, os conselhos podem ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade*"¹.

6. De se notar, portanto, que a noção de conselho aqui empregada está diretamente vinculada à própria atuação política-estatal, pois sua constituição dá-se no âmbito da própria Administração Pública, que lhe comete competências de naturezas diversas, a saber: normativa, contenciosa, de polícia ou de planejamento e fiscalização das políticas públicas implementadas (SIRAQUE, 2005, p. 122). Entretanto, não obstante o caráter estatal da sua constituição, os Conselhos de Políticas Públicas cumprem um papel político de trazer para dentro de seu organismo de caráter público a atuação cooperante da sociedade civil juntamente com a Administração Pública na realização das políticas públicas de sua alçada.

7. Neste sentido, sua principal finalidade política é assegurar a participação da sociedade na elaboração, planejamento e controle das políticas públicas nas diferentes

¹ SIRAQUE, Vanderlei. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988/ Vanderlei Siraque. — São Paulo : Saraiva, 2005.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

áreas que compreendem a atuação dos poderes estatais, a saber: educação, saúde, segurança pública, assistência social, criança e adolescente, urbanismo, turismo etc.

8. Neste particular, observa-se que os Conselhos ou estão expressamente dispostos no texto constitucional, a exemplo do Conselho da República (arts. 89 e 90), o Conselho de Defesa Nacional (art. 91) e o Conselho de Comunicação Social (art. 224), ou são constituídos mediante leis ordinárias específicas que lhes dão a conformação jurídica e as atribuições que lhes são próprias, sendo oportuno destacar que sua instituição ocorre em todas as esferas da federação e em vários campos da atuação estatal.

9. Embora o constituinte brasileiro não tenha disposto de modo expreso sobre os conselhos no texto magno, o fez através de expressões e vocábulos referentes à ideia de participação popular, controle, gestão democrática, fiscalização, que no conjunto denotam as características básicas do conceito referente aos conselhos de políticas públicas, a saber: instituição por iniciativa estatal; composição por representantes do Poder Público e da sociedade civil; finalidade de garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e serviços públicos; e, por fim, ter suas decisões caráter deliberativo ou consultivo, conforme as prerrogativas legais (SIRAQUE, 2005, p. 123).

10. Segundo ainda afirma Siraque (2005, p. 126), tais características são extraídas principalmente dos artigos 10, 198, III, 204, II, e 206, VI da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

O art. 10 assegura a participação dos empregadores e dos empregados nos órgãos públicos que tenham por finalidade interesses profissionais ou previdenciários. O art. 198, III, colocou a participação da comunidade como uma



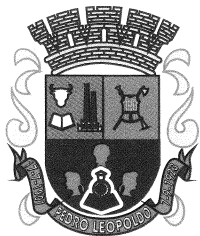
CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

das diretrizes das ações e dos serviços de saúde. O art. 204,II, dispõe sobre a participação popular e controle das ações e da gestão da assistência social. O art.206,VI, determina a gestão democrática do ensino. Tudo a ser regulamentado, por meio de lei.

11. Entretanto, o fato dos Conselhos de Políticas Públicas não terem vindo expressamente dispostos pelo texto constitucional, a efetividade da norma constitucional quanto às ideias centrais nela contidas vieram por intermédio das leis que os criaram nas várias esferas federativas, materializando deste modo o conteúdo normativo da participação popular na definição das políticas públicas, do controle social e da gestão democrática na implementação e execução dessas políticas (SIRAQUE, 2005, p.126). Para Sheila,

O controle social da Gestão Pública nas diversas áreas (Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Direitos Humanos, etc.), tem o intuito de se firmar como um espaço de co-gestão entre Estado e sociedade, trazendo formas inovadoras de gestão pública para o exercício da cidadania ativa, possibilitando à sociedade a definição de um plano de gestão das políticas setoriais, com uma maior transparência das alocações de recursos e favorecimento da responsabilização dos políticos, dos gestores e técnicos. (Sheila, 2003).²

12. Neste particular, deve-se reconhecer que “os conselhos têm importância ímpar na eficácia social e na efetividade das normas constitucionais” (SIRAQUE, 2005, p. 127), dentre tantas outras, transformando-se em verdadeiros instrumentos de cidadania e promoção do povo na formulação, controle e avaliação das políticas e dos serviços públicos existentes em seu favor. Do ponto de vista da promoção dos direitos humanos e das minorias, a instituição de conselhos de políticas setoriais tem se constituído como instrumento de grande avanço para a concretização de direitos



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

sociais, mormente porque a sua formalização vem sendo exigência de política de Estado até mesmo para fins de liberação de recursos públicos.

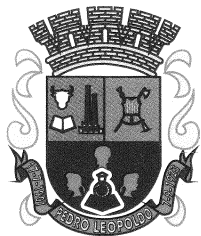
13. Nas palavras de Márcia Arzabe³

Ao impor a criação de conselhos e vincular sua existência até mesmo para o repasse de verbas, o Estado na verdade promove o fortalecimento da cidadania e da participação da comunidade na gestão da coisa pública. Por esses processos, opera-se uma educação para a cidadania e um número maior de pessoas passa a controlar uma parcela de conhecimento sobre o funcionamento da máquina estatal. Por outro lado, o fortalecimento dos movimentos populares nas décadas de 70 e 80, impulsionados pela Igreja Católica, que por meio de suas pastorais teve papel fundamental na constituição de entidades de defesa de direitos, foi fator essencial para a formação dos conselhos.

14. No que tange à matéria do Conselho Municipal de Políticas para a população LGBTQIA+⁴, torna-se interessante frisar que a sua instituição é fundamental no âmbito da Administração Pública, em suas várias esferas federativas, tendo em vista que o Brasil é um dos países com os maiores índices de discriminação da população LGBTQIAP+ e o que mais mata pessoas desta comunidade. Deste modo, criar políticas e formas de mudar este cenário faz-se necessário e urgente, por meio de ações afirmativas na política, nas escolas, nas mídias sociais, etc. Para Márcia Arzabe,

³ ARZABE, Patrícia Helena Massa. Conselho de Direitos e Formulação de Políticas Públicas. POLIS: São Paulo, 2001.

⁴ A sigla LGBT foi criando espaço na sociedade por volta dos anos 90, depois de muita luta e inclusão para que gays, lésbicas, bissexuais e transexuais ocupassem o mesmo lugar e tivessem os mesmos direitos em relação à comunidade heterossexual. Porém, conforme os anos foram passando, foi-se percebendo que a identidade de gênero e a orientação sexual ia muito além de somente aspectos binários (feminino e masculino) e de sexualidades, tais como as citadas na sigla (LGBT). Por isso, a comunidade começou mais um movimento de inclusão para que mais pessoas fossem inseridas na sigla. A primeira letra a ser adicionada foi o Q para incluir as pessoas Queers. Em seguida a letra I foi inclusa, para se referir a pessoas INTERSEXUAIS. Logo depois, também foi acrescentada a letra A que se refere a pessoas ASSEXUAIS. E, por fim, a última letra a ser adicionada até o presente momento, foi a letra P que se refere as pessoas PANSEXUAIS. A importância de respeitar a inclusão de todas essas siglas e quaisquer outras que vierem a ser acrescentadas posteriormente é a mesma importância da inclusão da comunidade LGBTQIAP+ inteira. Respeito e consciência de que somos todos iguais e todos merecemos ter os mesmos direitos, os mesmos tratamentos e o mesmo respeito que todos.



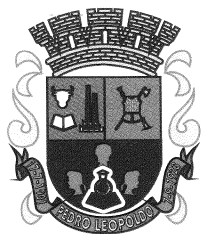
CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

A ausência ou a insuficiência dos direitos sociais, como trabalho (renda), educação, saúde, moradia, alimentação, bem como a existência de circunstâncias e arranjos sociais que dificultam o acesso a esses direitos e à vida digna, criam sérios obstáculos ao exercício de todos os outros direitos humanos e fundamentais, das liberdades. Para que os direitos humanos não sejam violados, então, é necessária a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a realização desses direitos. A relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos, especialmente dos direitos sociais, é por isso direta, porque demanda prestações positivas por parte do Estado.⁵

15. Nota-se, portanto, que a criação dos Conselhos de Políticas Públicas a partir dos preceitos de participação popular esculpidos na Constituição da República de 1.988, inclusive com a vinculação de sua atuação à fiscalização da utilização de recursos públicos adstritos a programas especiais são instrumentos capazes de melhorar o desempenho estatal nestas áreas.

16. Quanto à configuração dos conselhos de políticas públicas, tem-se que não existe uma forma única e definitiva adotada no país. A escolha de seus membros, o tempo dos mandatos, a periodicidade das reuniões, o quórum mínimo para decisões, a abrangência territorial e temática, as competências, a forma de funcionamento e mesmo a autonomia administrativa e financeira destes órgãos são disposições que competem à lei especial que os instituir prescrever. Com isto, não se quer dizer que a mera constituição formal de Conselhos de Políticas Públicas cumpra o escopo constitucional de assegurar a participação popular no que concerne à formulação, controle e avaliação das políticas e serviços públicos de responsabilidade do poder público.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS

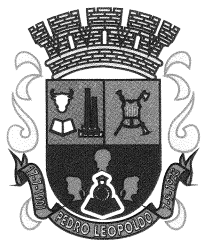
17. Para que sua configuração seja legítima, em razão mesmo da própria natureza democrática que lhe é inerente, deve refletir o mínimo de paridade quanto à representação dos segmentos que o integram, serem os seus membros escolhidos de modo isento e democrático, gozar a entidade de autonomia gerencial e operacional que lhe ofereça meios efetivos de atuação institucional, evitando-se, deste modo, uma atuação que seja meramente figurativa, ou mesmo a cooptação de seus membros pelos dirigentes políticos que venha neutralizar o papel político e administrativo que lhe compete exercer quanto à fiscalização da atuação estatal.

18. Segundo Sheila (2003, p.3),

Apesar de não serem veículos isolados de Controle Social, os Conselhos, se implantados com respeito a sua autonomia, buscando a intersectorialidade entre eles, a manutenção de uma infraestrutura adequada às suas funções e o seu caráter pluralista (participação de representantes da sociedade civil e do Poder Público legalmente escolhidos), podem se tornar no mais forte espaço de Controle Social, pois é a forma mais direta de controle social. Qualquer cidadão pode através dos seus representantes acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados, representando contra qualquer ato que julgue atentatório aos seus direitos.

19. Analisando a presente proposta legislativa, vê-se a toda evidência que a mesma está perfeitamente harmonizada ao que preconizam a Carta Magna, a legislação Federal e Municipal afetas à matéria, constituindo a criação do Conselho Municipal de Políticas para a População LGBTIA+ a edição de verdadeiro instrumento de viabilização da política pública de combate à discriminação e promoção e defesa dos direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais e de todas as identidades de gêneros e orientações secuais não hetero-cisgêneras.

⁵ Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS

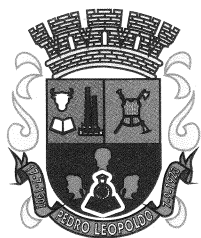
20. Entretanto, do ponto de vista da sua constituição orgânica e do processo de escolha de seus membros, vê-se que a proposta não o faz de forma escoreita, pois, além de não observar a paridade entre os seus membros, mantendo um a mais para os representantes da Administração Pública, ainda atribui discricionariamente à mesma a prerrogativa de escolher os representantes da Sociedade Civil Organizada para compô-lo. Neste ponto, então, o PLO 55/2021 merece alterações para adequar-se ao princípio da “paridade de representantes”, bem como prever processo de escolha dos representantes da Sociedade Civil de forma democrática e transparente, sem qualquer ingerência por parte do Poder Executivo.

21. Não obstante as considerações de ordem jurídica feitas anteriormente quanto à adequação da proposta ao que dispõe o ordenamento pátrio, o projeto de lei n.º 55/2021 carece ainda de algumas mudanças de ordem técnico-legislativas, o que ora é sugerido com base na Lei Complementar Federal 95/98 e Lei Complementar Estadual 78/2004 e nas preleções da Prof.^a Natália de Miranda Freire, em sua obra “*Técnica e Processo Legislativo*”⁶, conforme nova formatação e redação em anexo a este parecer.

CONCLUSÃO

22. Isto posto, s.m.j., esta assessoria jurídica entende que o projeto de lei 55/2021 cumpre integralmente com os requisitos de constitucionalidade e legalidade,

⁶ FREIRE, Natália de Miranda. *Técnica e Processo Legislativo*. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO


ESTADO DE MINAS GERAIS

razão pela qual esta assessoria é de parecer favorável ao regular trâmite do Projeto de Lei em epígrafe.

23. A aprovação do projeto em comento depende do voto favorável da maioria dos vereadores da Casa, como estabelece o §2.º, inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica Municipal, apurado em escrutínio aberto e de forma nominal, como prescrito no art. 146,II e 148, I do Regimento Interno.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 22 de novembro de 2021.


Rubens Alves Ferreira

Procurador da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo


Isadora Thais Fernandes da Silva

Estagiária de Direito da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo