



PARECER Nº 001 DE 2018 - CDD/CEDF

Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR sobre o Projeto de Lei nº 2.059, de 2018, que revoga a Lei nº 6.160, de 25 de junho 2018 (sic), que "Institui as Diretrizes para implementação da Política Pública de Valorização da Família no Distrito Federal".

AUTOR: Deputado Ricardo Vale

RELATOR: Deputado Raimundo Ribeiro

I - RELATÓRIO

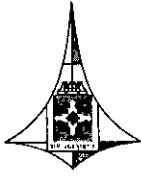
Chega a esta Comissão para análise, o Projeto de Lei nº 2.059, de 2018, que revoga a Lei nº 6.160, de 25 de junho de 2018, que "Institui as Diretrizes para implementação da Política Pública de Valorização da Família no Distrito Federal", conforme disposto no art. 1º.

Segue a tradicional cláusula de vigência.

Na justificação, o autor argumenta que a Câmara Legislativa do Distrito Federal derrubou o veto do Governador ao PL nº 173/2015, de autoria do Deputado Rodrigo Delmasso, que originou a Lei que a presente proposição pretende revogar. Ocorre que a votação ocorreu em bloco, o que prejudicou, segundo o autor, a análise detalhada por parte dos parlamentares presentes no plenário sobre o conteúdo da matéria.

O autor acrescenta que, como consta no veto do Governador, a análise da matéria revela a existência de várias ofensas à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal. Além do problema da iniciativa sobre questões relativas à organização administrativa, salta aos olhos, conforme o autor, a ofensa ao mais caro princípio constitucional, que é o da igualdade e da não discriminação, expressão do preconceito relativo à orientação sexual, ainda presente em certos setores da sociedade. Além disso, o autor registra a ofensa ao dispositivo constitucional que reserva à União a competência exclusiva para legislar sobre direito civil.

O autor ressalta, também, que a Lei em questão se opõe frontalmente ao conceito de família, contido no art. 226 da Constituição Federal, conforme interpretação aprovada pela Corte Suprema do país, no julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4.277 e Arguição de Descumprimento de



Preceito Fundamental – ADPF nº 132, caracterizando, assim, um retrocesso importante. A interpretação do STF afasta a “possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil”, o que faz com que não se admita a existência de norma com conteúdo que restringe o conceito de família à relação exclusiva entre homens e mulheres e seus descendentes.

O Projeto foi lido em 28 de junho de 2018, e encaminhado a esta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar – CDDHCEDP para análise de mérito e para a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ para análise de admissibilidade.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto que chega para parecer desta Comissão revoga Lei que discrimina famílias homoafetivas ao dispor sobre acesso a políticas públicas. Dessa forma, inclui-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, de acordo com o art. 67, V, e, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Inicialmente, buscaremos contextualizar, no corpo deste parecer, a questão objeto da Lei que se pretende revogar. A Lei nº 6.160, de 25 de junho de 2018, institui as diretrizes para implantação da Política Pública de Valorização da Família no Distrito Federal. Ocorre que a Lei apresenta uma séria afronta aos valores estabelecidos pela Constituição Federal ao definir, no art. 2º, I e II, entidade familiar como sendo o “núcleo social formado a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou união estável” e “a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes”.

Em decorrência dessa definição, a Lei estabelece uma série de obrigações ao Poder Público voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas, boa parte delas já estabelecidas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal e na legislação ordinária, como é o caso da atenção integral à saúde, instituída no art. 196 da Constituição Federal como direito de todos e dever do Estado, sem qualquer distinção. A Lei, ao contrário dos princípios constitucionais, pretende assegurar o acesso às políticas públicas apenas às famílias que se enquadrem na definição que ela estabelece, excluindo todas as outras conformações que existem na sociedade.

Nunca é demais lembrar os princípios que a Constituição Federal estabelece, como forma de nortear a análise dessa questão. Citaremos alguns:

*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:*

.....
II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;



.....
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.

.....
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

..... (grifo nosso)

Dos dispositivos constitucionais citados depreende-se que não há amparo na Lei Maior para a aprovação, no país, de lei que estabeleça uma clara discriminação entre os cidadãos brasileiros, como instituído pela Lei que o Projeto em análise propõe revogar. A Lei, como registrado, estabelece distinção entre tipos de famílias, excluindo do acesso aos serviços e políticas públicas as famílias que não se enquadrem na definição por ela estabelecida.

Corroborando esses argumentos, retomamos no bojo deste parecer a referência ao julgamento conjunto da ADI nº 4.277 e ADPF nº 132, pelo Supremo Tribunal Federal.

Na ADPF nº 132, um dos pedidos subsidiários do autor era a interpretação conforme a Constituição (i) dos arts. 19, II, e V, e 33 do Decreto-lei nº 220/75 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro) e, bem assim, (ii) do **art. 1.723 do Código Civil**, para o fim de determinar que esse dispositivo não fosse interpretado de modo a **impedir a aplicação do regime jurídico da união estável às uniões homoafetivas, impondo-se, ao revés, sua aplicação extensiva, sob pena de inconstitucionalidade.**

Na ADI nº 4.277, o pedido subsidiário era no sentido de que se admitisse a arguição como Ação Direta de Inconstitucionalidade, objetivando a interpretação conforme a Constituição do **art. 1.723 do Código Civil**, para que se **reconhecesse a sua incidência também sobre a união entre pessoas do mesmo sexo, de natureza pública, contínua e duradoura, formada com o objetivo de constituição de família.**

Como se vê, a ADI nº 4.277 e a ADPF nº 132 tinham por objeto a **interpretação conforme a Constituição Federal do art. 1.723 do Código Civil.**

Diante disso, o STF aprovou o seguinte Acórdão:

2. PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



*FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA. O **sexo das pessoas**, salvo disposição constitucional expressa ou implícita em sentido contrário, **não se presta como fator de desigualação jurídica. Proibição de preconceito, à luz do inciso IV do art. 3º da Constituição Federal, por colidir frontalmente com o objetivo constitucional de "promover o bem de todos".** Silêncio normativo da Carta Magna a respeito do concreto uso do sexo dos indivíduos como saque da kelseniana "norma geral negativa", segundo a qual **"o que não estiver juridicamente proibido, ou obrigado, está juridicamente permitido"**. Reconhecimento do **direito à preferência sexual como direta emanção do princípio da "dignidade da pessoa humana"**: direito a autoestima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo. Direito à busca da felicidade. Salto normativo da proibição do preconceito para a proclamação do direito à liberdade sexual. O concreto uso da sexualidade faz parte da autonomia da vontade das pessoas naturais. Empírico **uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade constitucionalmente tuteladas.** Autonomia da vontade. Cláusula pétrea.*

3. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO DA FAMÍLIA. RECONHECIMENTO DE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EMPRESTA AO SUBSTANTIVO "FAMÍLIA" NENHUM SIGNIFICADO ORTODOXO OU DA PRÓPRIA TÉCNICA JURÍDICA. A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SÓCIO-CULTURAL E PRINCÍPIO ESPIRITUAL. DIREITO SUBJETIVO DE CONSTITUIR FAMÍLIA. INTERPRETAÇÃO NÃO-REDUACIONISTA. O caput do art. 226 confere à família, base da sociedade, especial proteção do Estado. Ênfase constitucional à instituição da família. Família em seu coloquial ou proverbial significado de **núcleo doméstico, pouco importando** se formal ou informalmente constituída, ou **se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos.** A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão "família", **não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa.** Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. Núcleo familiar que é o principal lócus institucional de concreção dos direitos fundamentais que a própria Constituição designa por "intimidade e vida privada" (inciso X do art. 5º). **Isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos** que somente ganha **plenitude de sentido** se desembocar **no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família.** Família como figura central ou continente, de que tudo o mais é conteúdo. Imperiosidade da interpretação não-reducionista do conceito de família como instituição que também se forma por vias distintas do casamento civil. Avanço da Constituição Federal de 1988 no plano dos costumes. Caminhada na direção do **pluralismo como categoria sócio-político-cultural.** Competência do Supremo Tribunal Federal para manter, interpretativamente, o Texto Magno na posse do seu **fundamental atributo da coerência,** o que passa pela **eliminação de preconceito quanto à orientação sexual das pessoas.**

4. UNIÃO ESTÁVEL. NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL REFERIDA A HOMEM E MULHER, MAS APENAS PARA ESPECIAL PROTEÇÃO DESTA ÚLTIMA. FOCADO PROPÓSITO CONSTITUCIONAL DE ESTABELECEER RELAÇÕES JURÍDICAS HORIZONTAIS OU SEM HIERARQUIA ENTRE AS DUAS TIPOLOGIAS DO GÊNERO HUMANO. IDENTIDADE CONSTITUCIONAL DOS CONCEITOS DE "ENTIDADE FAMILIAR" E "FAMÍLIA". A referência constitucional à dualidade básica homem/mulher, no §3º do seu art.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



226, deve-se ao **centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia** no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. Não há como fazer rolar a cabeça do art. 226 no patíbulo do seu parágrafo terceiro. Dispositivo que, ao utilizar da terminologia "entidade familiar", não pretendeu diferenciá-la da "família". Inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um novo e autonomizado núcleo doméstico. Emprego do fraseado "entidade familiar" como sinônimo perfeito de família. **A Constituição não interdita a formação de família por pessoas do mesmo sexo. Consagração do juízo de que não se proíbe nada a ninguém senão em face de um direito ou de proteção de um legítimo interesse de outrem, ou de toda a sociedade, o que não se dá na hipótese sub judice. Inexistência do direito dos indivíduos heteroafetivos à sua não-equivalência jurídica com os indivíduos homoafetivos.** Aplicabilidade do §2º do art. 5º da Constituição Federal, a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem "do regime e dos princípios por ela adotados", verbis: **"Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"**.

.....
6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA "INTERPRETAÇÃO CONFORME"). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do Código Civil, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de "interpretação conforme à Constituição". Isso para **excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família.** Reconhecimento que é de ser feito **segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva.** (grifo nosso)

Na Ementa da decisão do STF consta a **votação unânime pela "procedência das ações**, com eficácia erga omnes e efeito vinculante", em 5 de maio de 2011.

A decisão do STF foi clara em estabelecer a equivalência entre casais heteroafetivos e homoafetivos, cujo reconhecimento deve ser feito segundo as mesmas regras e consequências. Afirma, assim, que o sexo e a orientação não podem ser utilizados como pretexto para desigualação jurídica, por colidir com o princípio constitucional inscrito no art. 3º, IV, que estabelece, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem preconceito de sexo e qualquer forma de discriminação. Para o STF, o que não estiver juridicamente proibido está juridicamente permitido, assim, a Constituição Federal não proíbe a formação de famílias por pessoas do mesmo sexo. Sustenta, também, que a preferência sexual é uma direta emanção do princípio da "dignidade da pessoa



humana" e que a Carta Maior tutela o uso da sexualidade nos planos da intimidade e da privacidade.

Voltando à Lei nº 6.160, de 2018, retomamos a informação de que o Governador vetou o Projeto de Lei nº 173, de 2015, que a originou, incluindo entre os motivos, conforme a Mensagem nº 200/2015 - GAG, o fato de a proposição estabelecer um conceito de entidade familiar, no art. 2º, cuja matéria é de competência privativa da União, por encontrar-se no campo do Direito Civil, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal. Além disso, o Governador alega que a proposição ultrapassa os limites típicos de diretrizes, ao "estabelecer obrigações específicas que incidem sobre atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública, o que está reservado ao Governador, nos termos do art. 71, §1º, IV da Lei Orgânica do Distrito Federal".

Ademais, é importante registrar informação contida na Justificação da proposição, de que a votação que rejeitou o veto ocorreu **em bloco**, o que prejudicou a análise detalhada do conteúdo da matéria, por parte dos parlamentares presentes no plenário.

Do exposto, resta evidente que a Lei nº 6.160, de 2018, contém em sua natureza graves ofensas a diversos princípios constitucionais, especialmente ao estabelecer um **conceito arbitrário de família**, que exclui as uniões homoafetivas, e como decorrência disso, instituir **acesso discriminatório** às políticas públicas, restrito às famílias heteroafetivas. Trata-se de matéria superada pela decisão da Suprema Corte, quando do julgamento da ADI nº 4.277 e da ADPF nº 132, registrada anteriormente no escopo deste parecer. Na contramão desse processo, a referida Lei estabelece preconceitos e discriminações inaceitáveis e incompatíveis com o Estado Democrático de Direito, que a Constituição Federal de 1988 instituiu.

Assim, o Projeto em comento, ao objetivar a revogação da referida Lei, contribui para a normalidade do ordenamento jurídico e para a aplicação dos princípios constitucionais da **igualdade**, do **não preconceito** e da **não discriminação**, além do objetivo fundamental de promover o **bem de todos** no desenvolvimento das políticas públicas no âmbito do Distrito Federal.

Feitas essas considerações, manifestamo-nos, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.059/2018 nesta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar.

Sala das Comissões, em

2018.

DEPUTADO RICARDO VALE
Presidente

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
Relator