PROJETO DE LEI Nº 076/2021

EMENTA: "Institui a Campanha 'Cuida Bem de Mim', destinada a combater a violência e os maus-tratos contra crianças e adolescentes (Lei Henry Borel). "

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Fica instituída a Campanha "Cuida Bem de Mim", com o intuito de combater a violência e os maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes.

Parágrafo Único. – A Campanha de que trata o *caput* deverá ser realizada, anualmente, durante o mês de outubro, mês no qual se comemora o "Dia das Crianças" no dia 12 (doze) de outubro.

Art. 2°. – A criação da Campanha "Cuida Bem de Mim" tem como objetivos:

I - conscientizar a população sobre as formas de prevenção e combate aos mais diversos modos de violência praticados contra crianças e adolescentes;

II - discutir estratégias e ações para impedir a ocorrência de casos de violência e maus-tratos contra crianças e adolescentes;

III - divulgar números de telefones e formas de denúncia contra violência e maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes; e

IV - fomentar a prática de cuidados e a proteção integral em favor das crianças e dos adolescentes, previstas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

Art. 3º. – Fica facultada à Iniciativa Privada e aos Órgãos Públicos do Município a realização de eventos, palestras educativas e ações afins, com a finalidade de promover atividades voltadas à concretização dos objetivos elencados no art. 2º.

Art. 4º. – As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, sendo admitido o uso das rubricas relacionadas à proteção das crianças e adolescentes previstas nas Leis Orçamentárias Municipais.

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando a Lei Municipal n° 1.419/2010.

Sala das Sessões, 1° de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição tem como objetivo a criação da Campanha "Cuida Bem de Mim", a qual visa conscientizar a população sobre as formas de prevenção e combate aos mais diversos modos de violência e maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes, promover a discussão de estratégias e ações para impedir a ocorrência dessa violência, divulgar números de telefones e formas de denúncia, bem como fomentar a prática de cuidados e a proteção integral em favor das crianças e dos adolescentes, previstas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

Recentemente, todo o país ficou estarrecido com o assassinato do menino Henry Borel que foi alvo de práticas de tortura e de lesões corporais graves antes de sua morte, fatos que se tivessem sidos comunicados tempestivamente às autoridades quem sabe poderiam ter evitado a morte de uma criança inocente.

É em homenagem ao menino Henry que se elabora o presente Projeto de Lei, que leva inclusive seu nome, mas também em homenagem à todas as crianças que sofrem maus-tratos e são colocadas em situações violadoras de sus direitos fundamentais e até em cárcere privado, muitas vezes por parentes familiares próximos.

Outra prova da importância da matéria foi outro caso amplamente notificado na mídia de todo o país em que autoridades encontraram um menino mantido num barril pela própria família em condições sub-humanas e sem se alimentar por 05 (cinco) dias[1].

É preciso uma postura ativa do Poder Público para evitar que situações como as citadas se repitam e a proposição aqui ofertada é o primeiro de muitos passos que devem ser dados para preservar a integridade física, mental e a vida dos menores de idade.

Embora o art. 24, XV, da Constituição da República atribua à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar acerca de proteção à infância e à juventude, é evidente que, com a dicção do art. 227 da Carta Magna, também ser atribuição dos Municípios proteger as

[1] https://www.diariodolitoral.com.br/policia/menino-e-mantido-em-barril-pela-familia-e-fica-cinco-dias-sem-comer/142363/

crianças, os adolescentes e jovens contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Neste caso, a municipalidade deve observar o art. 30, I e II, da CRFB/88: atender interesse local e respeitar o disposto nas legislações estadual e federal:

> "Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."

Isso significa dizer que os municípios têm autonomia para dispor, mediante lei, sobre proteção à infância e à juventude em âmbito local, desde que não afrontem legislação federal ou estadual.

Em consonância com o texto Constitucional, ressalta-se o que prevê a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), em seu art. 4º:

> "Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária."

No caso, o Município, ao ampliar o combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes, atua no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída a si pelo art. 30, II da Constituição Cidadã, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens rionstrenses.

No particular, o comando de suplementação é expressamente veiculado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em diversos momentos:

> "Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

(...)

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

(...)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

(...)

Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.

Parágrafo Único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei."

Ora, se o Município responde por tais deveres, deve dispor dos meios necessários a concretizá-los, na amplitude consagrada pela teoria dos poderes implícitos, até porque, considerado o princípio da legalidade, somente poderá atender a todas essas diretrizes se, antes, sedimentar normativamente a sua atuação. Em outras palavras, deve-se observar a hermenêutica ampliativa da autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação.

Deve prevalecer aqui uma compreensão fortalecedora do federalismo brasileiro (CF, art. 1º, V), prestigiando-se as iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, pois, nas palavras do Min. Luiz Fux, "*o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal*" (ADI 2.663, Rel. Min. Luiz Fux, j. 08.03.2017).

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios. Logo, não se pode dizer, por conseguinte, que a proposição

implica aumento de despesas para a qual não foi prevista a respectiva fonte de custeio

Com efeito, a lei que "*disciplina a publicidade administrativa não demanda iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo*." É neste sentido, o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal sobre o tema quando do julgamento da **ADI-MC n° 2.472/RS** (ADI-MC 2.472-RS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, 12-03-2002, v.u., DJ 03-05-2002, p. 13).

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral**. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. **Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte**. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911

RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, caso haja adição de medidas pelo Poder Executivo que gerem despesas, fato é que as despesas envolvidas na execução da mencionada Lei poderão ser suplementadas pela dotação orçamentária das rubricas advindas da rubrica 08.243 que trata da ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, dentre outras existentes já na Lei Orçamentária Anual em vigor.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 1° de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador