PROJETO DE LEI Nº 023/2021

EMENTA: Institui a atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao cárcere privado, maus tratos, tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo ou análogo nas escolas da rede municipal de ensino do Rio das Ostras, na forma que menciona.

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. – Institui a atividade de seminários e palestras de combate ao cárcere privado, maus tratos, tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo ou análogo, nas atividades escolares nas redes pública e privada do Município.

Art. 2°. – As palestras deverão ter finalidades preventivas, combativas, educativas e informativas e serão dirigidas aos alunos da rede de ensino municipal, respectivos pais ou responsáveis e comunidade.

Art. 3°. – O Poder Executivo, através de seu órgão técnico mais adequado, estabelecerá as diretrizes básicas para adequação na metodologia do processo.

Art. 4°. – O Poder Executivo optará, a seu critério, por uma interdisciplinaridade nas palestras, podendo envolver profissionais e servidores de várias Secretarias, tais como, exemplificativamente, a Secretaria de Saúde, de Bem-Estar Social, Secretaria de Segurança Pública e contar também com membros da Câmara Municipal das Comissões Permanentes com temática vinculada ao tema.

Art. 5°. – A programação deverá envolver os pais ou os responsáveis, como estratégia de continuidade da prevenção e alerta ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo ou em condição análoga a este.

§ 1°. Os seminários e palestras poderão ser incluídos no calendário das escolas vinculadas e cadastradas na rede de ensino municipal.

§ 2°. Os seminários em palestras poderão se dar de forma presencial, mista ou somente por meio virtual, a critério do Poder Executivo.

Art. 6º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

Especificamente quanto à manutenção de pessoa em cárcere privado, maus tratos ou submissão ao trabalho escravo ou análogo ao escravo (com previsão de tipo penal no artigo 149 do Código Penal), ao contrário do que é pensado por muitos, ainda constituem algo que deve ser combatido arduamente todos os dias pelas autoridades públicas.

De fato, para que se tenha uma ideia somente nas últimas semanas do presente ano, em pleno século XXI, houve notícia que cruzou todas as barreiras do território nacional acerca de uma mulher mantida em cárcere privado e em condições extremamente precárias por quase 30 anos na cidade de Arraial do Cabo, cerca de 70 km de distância de Rio das Ostras[1].

Além desse malfadado crime acima mencionado também chamou a atenção de todos a notícia de que um menino de 10 anos que foi mantido preso dentro de um barril, amarrado e com o tampo fechado por uma peça de mármore, não tendo sequer o que comer ou beber durante todo esse tempo[2].

Em relação ao trabalho escravo, no Brasil, somente em 2019, mais mil pessoas resgatadas do trabalho escravo, um número altíssimo considerando-se as evoluções tecnológicas, científicas e legais que se desenvolveram nos últimos anos, levando muitos a pensar que a situação já se encontrava erradicada.

Os dados foram apresentados durante o Encontro Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo: Reforço de Parcerias Contributivas, realizado hoje na Procuradoria-Geral do Trabalho, em Brasília. Os trabalhadores resgatados receberam mais de R$ 4 milhões em verbas salariais e rescisórias e 915 contratos de trabalho foram regularizados.

O levantamento mostra que entre, 2003 e 2018, cerca de 45 mil trabalhadores foram resgatados e libertados do trabalho análogo à escravidão no Brasil. Segundo dados do Observatório Digital do Trabalho Escravo, isso significa uma média de pelo menos oito trabalhadores resgatados a cada dia. Nesse período, a maioria das vítimas era do sexo masculino e tinha entre 18 e 24 anos de idade. O perfil dos casos também comprova que o analfabetismo ou a baixa escolaridade tornam o indivíduo

[1] http://bandnewsfmrio.com.br/editorias-detalhes/mulher-e-resgatada-apos-ser-mantida-em-carcer

[2] https://istoe.com.br/crianca-era-mantida-dentro-de-barril-e-chegou-a-se-alimentar-de-fezes/

mais vulnerável a esse tipo de exploração: 31 % eram analfabetos e 39% não haviam concluído sequer o 5º ano[3].

Por sua vez, o tráfico de pessoas está diretamente ligado ao que se disse acima e consiste basicamente no recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou isso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, á fraude, ao engano, ao abuso de autoridade oi à situação de vulnerabilidade oi â entrega oi aceitação de pagamentos de benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

Fatores como a subnotificação do crime de tráfico de pessoas; a ausência de legislação adequada e que abranja o tráfico de pessoas para outros fins que não a exploração sexual; e ainda a falta de conhecimento dos profissionais que atendem as vitimas de tráfico de pessoas em reconhecê-las como tal contribuem para o desconhecimento desse fenômeno, e consequentemente a não erradicação deste grave problema.

Importante ressaltar as modalidades de tráfico que são reconhecidas pelo Protocolo de Palermo e por isso internacionalmente reconhecidas são o tráfico para fins de exploração sexual; tráfico para fins de remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano; tráfico para fins de trabalho escravo e tráfico para fins de casamento servil.

Destaca-se ainda que tanto nos termos do referido Protocolo, como nos termos da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, o consentimento da vítima é irrelevante.

É essa a justificativa de mérito que fundamenta a propositura da presente inovação normativa, cabendo, ainda, tecer alguns comentários a respeito da competência legislativa do município para tratar sobre o tema e também a possibilidade da iniciativa advir do Poder Legislativo a fim de que não pairem dúvidas sobre o tema.

Pois bem. 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

[3] https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-01/brasil-teve-mais-de-mil-pessoas-resgatadas-do-trabalho-escravo-em

previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

A proposição, ao instituir atividade de seminários e palestras preventivas, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo municipal, seja da Secretaria de Educação, seja de qualquer outra, nem trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais.

Muito menos se diga que a legislação importou em definir currículo escolar. Ela não criou, suprimiu ou modificou conteúdo de disciplinas escolares. Ao contrário, a lei tem natureza educativa, buscando difundir informações a determinado grupo de vulneráveis sobre tema que lhes é sensível, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração.

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.

É bom registrar que a presente proposição possui conteúdo similar à Lei n° 6.056/2016 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê da ementa abaixo transcrita:

> "REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.056/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE INSTITUIU ATIVIDADE DE SEMINÁRIOS E PALESTRAS PREVENTIVAS DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO EM ESCOLAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei 6.056/2016 do Município de Rio de Janeiro, de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que instituiu atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo em escolas municipais. Alega o representante que a lei é eivada de inconstitucionalidade por inobservância ao princípio da separação dos poderes, vício de iniciativa e definição de currículo escolar. 2. Órgão Especial que vinha

> entendendo, em casos semelhantes, pela violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para propor leis que versem sobre organização e funcionamento de órgãos daquele poder. 3. Julgamento recente do Supremo Tribunal Federal em repercussão geral que, analisando legislação que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas do Município do Rio de Janeiro, reafirmou jurisprudência daquela Corte no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa (tema 917). Assim, entendeu que legislações como a presente, que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Julgamento da Corte Suprema que destacou, ainda, a relevância do tema em análise, reconhecendo que compete a todos os entes federativos adotar políticas destinadas à proteção dos vulneráveis. Lei objeto desta representação que, ao prevenir e combater as diversas modalidades de tráfico de pessoas e erradicar o trabalho escravo, através de ciclos informativos nas escolas municipais, importa em efetivar o acesso a direitos fundamentais previstos nas Constituições Estadual e Federal (liberdade e proteção contra exploração, violência e crueldade), sem disciplinar estrutura de órgão público, regime jurídico de servidores ou conteúdo curricular. Adoção do entendimento proferido pelo Pretório Excelso, guardião da Constituição Federal, para reconhecer a constitucionalidade da lei em comento. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.056/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO" (Representação por Inconstitucionalidade n° 0066370-97.2016.8.19.0000, Des. Rel. (a) CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 04/07/2017, Órgão Especial, TRJ; grifou-se).

Secundariamente, cumpre dizer que a 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 também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

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, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

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.

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, 17 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador