PROJETO DE LEI Nº 077/2021

EMENTA: "Dispõe sobre a projeção, antes de qualquer sessão cinematográfica, de informações sobre o combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes, e as penalizações incluídas na Lei Federal nº 11.829/2008."

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 determinada a projeção, antes de qualquer sessão cinematográfica, de informações de combate à pedofilia e ao abuso sexual de crianças e adolescentes, e as penalizações incluídas na Lei Federal nº 11.829, de 25 de novembro de 2008.

Parágrafo Único. – As projeções informativas não deverão ter menos de quinze segundos de duração, e poderão ser criadas pela Comissão Permanente de Assistência Social, Infância e Adolescência da Câmara Municipal de Rio das Ostras em conjunto com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente e órgãos competentes do Poder Executivo, caso assim queira.

Art. 2º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 1° de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição tem como objetivo a proteção preventiva de crianças e adolescentes, promovendo a discussão de estratégias e ações para impedir proteção dos menores e fomentando 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).

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, verifico, consoante dicção do art. 227 da Carta Magna, também ser atribuição dos Municípios proteger as crianças, os adolescentes e jovens contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Neste último 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. 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.

No caso, o Município de Rio das Ostras, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atua no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída

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 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.

Prevalece 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.

O tema já foi disciplinado em diversos outros entes federativos, inclusive através da Lei n° 5.730/2014 do Município do Rio de Janeiro que foi objeto de análise pelo e. Supremo Tribunal Federal tendo a sua constitucionalidade reconhecida pela Corte Superior do país, cuja ementa segue abaixo transcrita:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL. DIREITO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. 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. 2. No caso, o Município do Rio de Janeiro, ao ampliar a publicidade ao combate aos maus tratos às crianças e aos adolescentes e à pedofilia, atuou no campo relativo à competência legislativa suplementar atribuída aos Municípios pelo art. 30, II da Constituição Federal, complementando a proteção trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) às crianças e aos jovens cariocas. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgRg no RE n° RE 1.243.834/RJ, STF, Ministro (a) Rel. (a) Luis Roberto Barroso, Data do Julgamento: 04/05/2020; grifou-se).

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, 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