



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 44/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 65/2023

Processo Legislativo nº 151/2023

Autor: Vereador Rodrigo Lima da Silva

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE CRIA CAMPANHA DE COMBATE AO BULLYING E À PEDOFILIA NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DE MARABÁ. 1. Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual que disponha sobre a proteção da infância e juventude. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Norma de origem parlamentar que não cria ou altera atribuições de órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo Municipal. 4. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 5. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Rodrigo Lima da Silva, que visa instituir em caráter permanente, campanha de combate ao bullying e à pedofilia nos veículos utilizados para o transporte de estudantes no âmbito do Município de Marabá, mediante a utilização de material gráfico na parte externa e interna dos veículos.

O Autor apresentou justificativa escrita, destacando a relevância do projeto apresentado, bem como a sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro

aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passo a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 151/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988. Veja-se:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A respeito da competência legislativa dos Municípios, é importante se fazer referência às brilhantes lições do administrativista Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser entendido por “interesse local” à luz da disposição contida no artigo 30, inciso I, da CF/88, senão vejamos, *in verbis*:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade,

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 100/101).

essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.** (grifos nossos).

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 65/2023 visa instituir campanha permanente de combate ao bullying e à pedofilia nos veículos utilizados para o transporte de estudantes no âmbito do Município de Marabá, mediante a utilização de material gráfico na parte externa e interna dos veículos.

Observa-se, de início, que as medidas de prevenção e de combate que se pretende instituir através da presente propositura, se inserem, efetivamente, na definição de interesse local (artigo 30, inciso I, CF), tendo em vista que além de veicular matéria de competência material dos Municípios (artigo 227, CF), o Projeto de Lei Ordinária nº 65/2023 objetiva implementar campanha destinada a coibir atos de violência física, psicológica e sexual contra crianças e adolescentes no âmbito do Município de Marabá.

Por esta razão, verifica-se que o Projeto de Lei em análise versa sobre a proteção das crianças e adolescentes, matéria para a qual o Município também detém competência legislativa suplementar, nos termos do artigo 30, inciso II, c/c artigo 24, inciso XV, ambos da Constituição Federal de 1988. Confira-se abaixo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

É importante ainda destacar que o Capítulo XIII do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) estabelece uma série de requisitos que deverão ser observados na condução de veículos escolares, havendo previsão legal expressa no artigo 139 no sentido de que o disposto no referido capítulo não exclui a competência dos Municípios para aplicar exigências previstas em seus próprios regulamentos no tocante ao transporte escolar. Veja-se:

Art. 139. O disposto neste Capítulo não exclui a competência municipal de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos, para o transporte de escolares.

Além do mais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em seus artigos 3º, 4º e 5º, impõe ao Poder Público o dever de assegurar os meios necessários para que as crianças e adolescentes possam atingir o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, colocando-as a salvo de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Confira-se:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

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.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Dessa forma, o Projeto de Lei em análise não dispõe sobre a criação de um novo direito voltado à proteção da infância e juventude, mas apenas detalha e implementa no âmbito do Município de Marabá ações específicas de combate às várias formas de violência psicológica, física e sexual contra as crianças e adolescentes (bullying e pedofilia).

Verifica-se, portanto, que, além de versar sobre matéria de efetivo interesse local (artigo 30, inciso I, da CF/88), o presente Projeto de Lei promove verdadeira suplementação da legislação federal, vez que objetiva instituir no âmbito do Município

de Marabá medidas locais para coibir as diversas formas de violência psicológica, física e sexual contra a infância e juventude, adequando-se, também à competência legislativa atribuída aos Municípios nos termos do artigo 30, inciso II, da Constituição Federal/88.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 65/2023.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, devendo, portanto ser verificado se a matéria versada na presente proposição legislativa adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo.

Inicialmente, é importante ressaltar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que refere à constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre a criação de programas ou políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais previstos na CF/88, desde que tais projetos não invadam a esfera administrativa, por meio da criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos públicos já existentes.

Neste sentido, seguem precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (STF) **nos quais houve o reconhecimento da constitucionalidade de normas de origem parlamentar que dispuseram sobre a criação de políticas públicas, incrementando ou concretizando direitos fundamentais já previstos no texto constitucional**. Confira-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Ação direta julgada improcedente. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 22/06/2020, publicado em 08/07/2020).

Portanto, o entendimento que vem se firmando com os precedentes jurisprudenciais mais recentes da Suprema Corte, aponta no sentido da possibilidade de normas de origem parlamentar instituir políticas públicas, desde que estas normas não criem ou alterem órgãos públicos, e objetivem regulamentar encargos inerentes ao Poder Público voltados à concretização de direitos sociais já previstos na Carta Magna de 1988.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, **não se permitindo interpretação ampliativa do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública**, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade².

Deste modo, com exceção dos projetos de Lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

Importante ainda destacar que, no julgamento do ARE 878911/RJ, submetido à sistemática de Repercussão Geral (Tema nº 917) o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem políticas públicas, ainda que causem aumento de despesa para a Administração Pública, senão vejamos, *in verbis*:

EMENTA: 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.

² ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

Tese de Repercussão Geral nº 917: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).

Verifica-se, portanto, existirem diversos precedentes jurisprudenciais da Suprema Corte do país reconhecendo a inexistência de vício de iniciativa em normas de origem parlamentar que instituem políticas públicas, quando as referidas normas não criam, extinguem ou alteram órgãos da Administração Pública.

No caso em análise, a proposta legislativa submetida à apreciação não se refere a nenhuma das matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, **tendo em vista que ao pretender instituir campanha permanente de combate ao bullying e à pedofilia nos veículos utilizados para o transporte de estudantes no âmbito do Município de Marabá, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 65/2023 não influencia na atuação ou no funcionamento de órgãos da Administração Pública municipal, bem como não trata do regime jurídico dos servidores públicos do Município.**

Além disso, o Projeto de Lei em análise estabelece apenas disposições **genéricas** e **abstratas** relacionadas à campanha de combate ao bullying e à pedofilia nos veículos utilizados para o transporte de estudantes no âmbito do Município de Marabá, não estabelecendo qualquer interferência nas atribuições das Secretarias e órgãos vinculados ao Poder Executivo Municipal.

Portanto, a presente proposta não incorre em vício de iniciativa, tendo em vista que a norma apresentada traça apenas diretrizes gerais a serem seguidas pelo Poder Público, sendo certo que caberá ao Chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício do Poder Discricionário e do Poder Regulamentar, definir a forma e os meios para se concretizar os objetivos pretendidos pela norma proposta.

Conclui-se, dessa forma, estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise, não havendo, portanto, inconstitucionalidade formal da norma.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, a proposta legislativa em apreciação objetiva concretizar o direito social à proteção da infância e juventude, estando em harmonia com o dever imposto ao Poder Público de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação, à dignidade e ao respeito, além de

colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, conforme previsto no *caput* do artigo 227 da CF/88. Veja-se:

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.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), regulamentando as diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas destinadas à proteção integral e absoluta das crianças e dos adolescentes, que passaram a ser tratadas como efetivos sujeitos de direitos.

Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes.

Dessa forma, sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise não incorre em vício de inconstitucionalidade material ou de ilegalidade, tendo em vista que as medidas pretendidas na presente proposta legislativa são compatíveis com os interesses preconizados na Constituição Federal (artigo 227) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
- III – assinatura do autor ou autores;
- IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

Dessa forma, sob o aspecto puramente formal, vislumbra-se que o projeto em apreciação se encontra adequado à luz da técnica legislativa, não havendo correções ou modificações a serem realizadas em seus aspectos redacionais.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso, conforme determina o artigo 57, incisos XIII e XIV, do Regimento Interno da CMM, bem como da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Transportes, nos termos do artigo 53, incisos I e X, do Regimento Interno da CMM.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do

processo legislativo em análise, recomenda-se à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **parecer favorável** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso**, conforme determina o artigo 57, incisos XIII e XIV, do Regimento Interno da CMM, bem como à **Comissão de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Transportes**, nos termos do artigo 53, incisos I e X, do Regimento Interno da CMM, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 28 de setembro de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A