



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



PROJETO DE LEI Nº. 131 /2025

EMENTA: “Propõe Políticas Públicas Voltadas ao Combate à Alienação Parental no Município de Rio das Ostras/RJ.”

Autoria: Raphael Nogueira Ulrick Mendes e Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereadores, Câmara Municipal.

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

LEI:

Art. 1º. – A Lei propõe Políticas Públicas voltadas ao combate à Alienação Parental, com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318/2010, conscientizar a população sobre a importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Art. 2º. – As políticas públicas serão realizadas por meio de ações que promovam a realização de encontros, debates, seminários, palestras e demais eventos que propiciem a conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental (SAP).

Parágrafo Único. As ações do *caput* serão desenvolvidas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei Federal nº 8.069/90 (ECA).

Art. 3º. – Caberá às Secretarias Municipais responsáveis estimular e promover palestras informativas em escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.

Parágrafo Único. As palestras referidas no *caput* deverão ser ministradas por psicólogos, assistentes sociais e profissionais habilitados em psicologia forense.

Art. 4º. – O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação destas ações.

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



JUSTIFICATIVA

A proposição tem como pano de fundo estabelecer políticas públicas municipais de combate à alienação parental, conscientizando a população sobre a importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Numa última análise, concretiza os princípios e direitos de proteção à infância e a juventude assim como da proteção das pessoas em situação de hipossuficiência, somada ao estabelecimento de condutas estatais proativas visando a proteção daqueles que mais necessitam.

Feitos os esclarecimentos sobre a importância da proposição no que diz respeito ao seu conteúdo material propriamente dito é preciso tecer agora alguns breves comentários a respeito do preenchimento dos requisitos legais e de sua constitucionalidade para que haja a regular tramitação da matéria na Casa Legislativa.

Antes de mais nada, é preciso enfatizar que a Constituição Federal assegura, com absoluta prioridade, a tutela dos direitos da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e a todos os órgãos e entes políticos do Estado a primazia da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis (art. 227 CRFB/88).

Na realidade, a proteção à infância e à juventude constitui competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme art. 24, XV, da Carta Magna que segue abaixo transcrito:

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

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;”

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

No caso, a legislação municipal não inovou em relação às normas gerais referentes à proteção das crianças e adolescentes contra alienação parental, apenas instituiu medidas destinadas a concretizar no âmbito municipal a difusão do esclarecimento e da conscientização dos órgãos públicos e da comunidade local contra os graves riscos à população infantojuvenil decorrentes do abuso resultante da alienação parental. Aplicável no caso o art. 30, II, da Constituição da República.



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



É assente a regra adotada no processo legislativo, em nosso sistema constitucional, da iniciativa concorrente, sendo excepcionais as hipóteses de iniciativa reservada, pois obsta umas das funções típicas do Poder Legislativo.

As normas que se pretende introduzir pela presente proposição possuem a natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental, constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiológicas imposta a todos os entes federados por força do art. 1º, III, da Constituição da República, a qual irradia sua axiologia para todo o ordenamento jurídico pátrio.

Por outro lado, 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, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Tem-se, assim, que o presente Projeto de Lei não padece de vício de origem formal, haja vista não se enquadrar nas hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição Cidadã, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido: "As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes." (ADI N° 3.394, Min. (a) Rel. (a) EROS GRAU, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008).

Simple leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O art. 14, I, m) e o), da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início a proposições destinadas às matérias de políticas públicas:

"Art. 14 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

(...)



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



m) à cooperação com a União e o Estado, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, atendidas as normas fixadas em lei complementar federal;

(...)

o) às políticas públicas do Município;” (grifou-se).

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, inexistindo usurpação de competência da União Federal.

trata-se de diretriz voltada a orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública municipal no sentido de promover a integração operacional com os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente nos exatos termos do que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, V, Lei Federal nº 8.069/90), que inclusive é expressamente mencionado na proposição.

Realmente, o Projeto de Lei 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 e, ainda, previsto na Lei Orgânica do Município.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Assim, se levarmos em conta o fato de que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção –, cumulada com a vinculação que os direitos sociais têm em relação ao próprio legislador, é possível sustentar uma interpretação que não retire do Poder Legislativo a iniciativa de projetos de lei sobre formulação de políticas públicas.

Logo, 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.

Desta forma, não há qualquer vício de iniciativa na proposição na medida em que não trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

Verifica-se, ainda, que o Poder 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 – 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.



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



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).

Cumprido dizer, ainda, que o Projeto de Lei em questão vigora como Lei em vários municípios do país, já tendo o e. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **ARE 1.495.711/SP**, declarado a constitucionalidade da **Lei Municipal 10.509/2022 do Município de Santo André/SP**, idêntica à presente:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. **LEI MUNICIPAL. POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL.** I - CASO EM EXAME 1. Insurge-se o recorrente contra a declaração de inconstitucionalidade da **Lei municipal instituidora da Política Pública de Combate à Alienação Parental no Município de Santo André/SP**. A ação direta foi julgada procedente com base em suposta usurpação da iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo municipal; invasão da competência privativa da União em direito civil; e violação da autonomia do Ministério Público estadual. II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A controvérsia consiste em saber (a) se existe reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo para a instituição de ações governamentais e políticas públicas municipais; (b) se o combate à alienação parental constitui matéria de direito civil de competência legislativa privativa da União; e (c) se viola a autonomia ministerial a orientação dirigida aos órgãos administrativos



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



municipais para organizarem as ações governamentais conjuntamente com o Ministério Público estadual. III - RAZÕES DE DECIDIR 3. As consequências econômico-financeiras da instituição de políticas públicas locais, por si só, não justificam a atração da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. '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)' — Tema nº 917/RG.4. **É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a proteção das crianças e adolescentes contra toda forma de violência, abuso ou opressão (CF, art. 227). Incabível falar na matéria, em competência privativa da União. Na realidade, a proteção da infância e juventude é matéria de legislação concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, XV). 5. Ao estabelecer que as ações governamentais serão desenvolvidas, em conjunto, 'pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei 8.069/90', a lei municipal apenas propõe a integração operacional entre os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente — exatamente como disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 88, V) —, não havendo o diploma legislativo municipal criado, desde logo e por si só, qualquer dever, obrigação ou responsabilidade para o Ministério Público estadual.** IV. DISPOSITIVO 6. **Agravo conhecido e recurso extraordinário provido, para julgar totalmente improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual.** (Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.495.711/SP, Min. (a) Rel. (a) FLAVIO DINO, Data do Julgamento: 02/12/2024, Plenário, STF; grifou-se).

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Carta Magna 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



Câmara Municipal de Rio das Ostras Estado do Rio de Janeiro



questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2025.

Raphael Nogueira Ulrick Mendes
Vereador

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador