



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 333/2022.

Assunto: Projeto de Lei nº 165/2022 – Promove o combate ao Acesso da Criança à Conteúdo pornográfico.

Autoria do Vereador Fábio Damasceno.

À Comissão de Justiça e Redação
Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que
“Promove o combate ao Acesso da Criança à Conteúdo pornográfico”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de
Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer
não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão
proferida pelas Comissões.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e
jurídicos, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB), *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*“Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao **interesse local**, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:”- grifo nosso.*

(...)

*“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual** e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;” - grifo nosso.

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.** (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

Para Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

E, no que tange à competência para legislar sobre a proteção à infância e à juventude a Constituição Federal estabelece:

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

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

(...)

In casu, o projeto em apreço, que trata da promoção do combate ao acesso da criança ao conteúdo pornográfico no âmbito no município, dispõe sobre a proteção à infância e à juventude, tema afeto à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XV da Constituição Federal).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” conforme art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nesse sentido, colacionamos decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ribeirão Preto. LM 14.507 de 6-11-2020. Programa de Apadrinhamento afetivo de crianças e adolescentes. Competência legislativa. Iniciativa parlamentar. Separação dos poderes. Violação aos art. 5º, 47, II e III e 144 da Constituição do Estado. – 1. Competência legislativa. A LM nº 14.507/20 visa à proteção da criança e do adolescente, uma vez que busca efetivar a convivência familiar e comunitária àqueles acolhidos em instituições, com remota possibilidade de adoção ou retorno à família. O programa de apadrinhamento é previsto na legislação infraconstitucional, nos termos do art. 19-B da LF nº 8.069/90, incluído pela LF nº 13.509/17. O ECA também prevê que a política de atendimento da criança e do adolescente será realizada por de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 86), sendo a municipalização do atendimento uma das diretrizes políticas a ser

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*seguida (art. 88, I). Nos termos do 227 da Constituição Federal e art. 277 da Constituição do Estado, cabe ao Poder Público assegurar à criança e ao adolescente a convivência familiar e comunitária. **Não há violação ao pacto federativo.** – 2. Iniciativa parlamentar. Separação dos poderes. – A LM nº 14.507/20 apresenta diretrizes quanto ao programa de apadrinhamento, inclusive sua integração à Rede de Serviços e de Proteção à Criança e ao Adolescente no Município (art. 2º, 'h'), devendo as pessoas interessadas em apadrinhar procurar a Vara da Infância e Juventude ou entidades do município conveniada a esta (art. 3º), facultando-se às entidades assistenciais do município a adesão ao programa (art. 7º). Como se vê, não há ingerência do Poder Legislativo local na estrutura ou atribuições de órgãos da Administração Pública municipal; a lei municipal não tangenciou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo ou da Reserva da Administração. Inexiste interferência no Poder Judiciário, pois a lei apenas direciona os interessados a procurar a Vara da Infância e Juventude, conforme protocolos já previstos no Tribunal de Justiça. **Não há violação aos art. 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV da CE. – Improcedência.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2085732-80.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/09/2021; Data de Registro: 24/09/2021)

Acerca da proteção da criança e do adolescente com relação à exposição de conteúdo que não lhe seja favorável em razão de seu desenvolvimento seguem alguns dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente:

*“Art. 71. A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços **que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento**”.*

“Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada.

Parágrafo único. Os responsáveis pelas diversões e espetáculos públicos deverão afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza do espetáculo e a faixa etária especificada no certificado de classificação”.

“Art. 75. Toda criança ou adolescente terá acesso às diversões e espetáculos públicos classificados como adequados à sua faixa etária”.

Nessa mesma linha, a Constituição 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.

(...)

§ 4º A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, assim dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores, dentro da competência suplementar e do interesse local, a legislar sobre a matéria.

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa, trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“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)”.

*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): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, data máxima vênia, considerando que a menoridade cessa aos 18 anos, conforme art. 5º do Código Civil Brasileiro, sugerimos a substituição no art. 2º do projeto da expressão “dezoito anos” por “menores de dezoito anos”, bem como a supressão do parágrafo único do art. 2º.

“Art. 5º A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil.”

No mais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Por derradeiro, no concernente ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada sugestão acima de alteração do art. 2º. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 09 de setembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente