

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 957/2019

Requerente: Dileuza Marins Del Caro

Assunto: Projeto de Lei nº 037/2019

Parecer nº: 028/2020

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. DIVULGAÇÃO DE MENSAGEM SOBRE EXPLORAÇÃO SEXUAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 037/2019, de autoria da vereadora Dileuza Marins Del Caro, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos comerciais do Município de Aracruz afixarem mensagem sobre a exploração sexual contra crianças e adolescentes.

É o que importa relatar.



2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia.

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *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;

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a análise da proposição em epígrafe.

Conforme o art. 24, XV, da Constituição, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: *proteção à infância e à juventude*.



A competência da União para elaborar normas gerais sobre as referidas matérias, assim como a competência do Estado para dispor sobre normas regionais, não afastam a competência do Município para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos termos do art. 30, II, da CF/88.

A proposta em análise visa suplementar a legislação federal, assim, em tese, está inserida na competência legislativa do Município.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

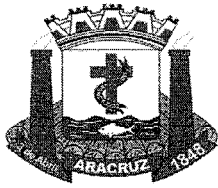
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência chamado *princípio da simetria*.



O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

In casu, a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo, conforme se verifica da leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República.

Trata-se, portanto, de matéria de iniciativa comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

O conteúdo da proposta é semelhante ao disciplinado pela Lei Federal nº 11.577/07, que torna obrigatória a divulgação pelos meios que especifica de mensagem relativa à exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes, apontando formas de efetuar denúncias.

Em regra, conforme a jurisprudência dos tribunais, não há que se falar em inconstitucionalidade de lei municipal por simples reprodução de normas federais:

“Não há inconstitucionalidade na Lei Municipal que reproduz norma inculpada em Lei Federal”.

(TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1018412004762-8/002, Rel. Antônio Carlos Cruvinel, Órgão Especial, julgamento: 26/02/2016, publicação: 06/05/2016)”.

Todavia, a proposta de lei vai muito além, suplementando indevidamente a legislação federal que dispõe sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg n°
032
§
CMA

O art. 2º da proposta estabelece que os estabelecimentos deverão exibir em sua recepção, em local visível, placa de 60 cm x 70 cm contendo a seguinte mensagem: “SUBMETER CRIANÇA E ADOLESCENTE À PROSTITUIÇÃO OU À EXPLORAÇÃO SEXUAL É CRIME E DÁ CADEIA DE ATÉ 10 ANOS E MULTA”. “Art. 244-A. LEI FEDERAL Nº 8069, DE 13 DE JULHO DE 1990”.

A referida norma extrapola as atribuições do Município, que no exercício da competência legislativa deve observar as normas estaduais e federais, e onera desarrazoadamente os proprietários de estabelecimentos comerciais.

Isso porque o artigo 2º, § 2º, da Lei Federal nº 11.577/2007 obriga os comerciantes a divulgarem mensagem – diversa da prevista no PL nº 037/2019 –, relativa à exploração sexual e tráfico de crianças, em língua portuguesa, portuguesa e espanhola, sem fixar um tamanho para o letreiro. Vejamos:

Art. 2º (...)

§ 1º O letreiro de que trata o *caput* deste artigo deverá:

I – ser afixado em local que permita sua observação desimpedida pelos usuários do respectivo estabelecimento;

II – conter versões idênticas aos dizeres nas línguas portuguesa, inglesa e espanhola;

III – informar os números telefônicos por meio dos quais qualquer pessoa, sem necessidade de identificação, poderá fazer denúncias acerca das práticas consideradas crimes pela legislação brasileira;

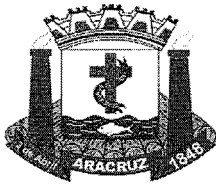
IV- estar apresentado com caracteres de tamanho que permita a leitura à distância.

§ 2º O texto contido no letreiro será **EXPLORAÇÃO SEXUAL E TRÁFICO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SÃO CRIMES: DENUNCIE JÁ!**

§ 3º O poder público, por meio do serviço público competente, poderá fornecer aos estabelecimentos o material de que trata este artigo.

Como se vê, ao fim e ao cabo, o projeto de lei vai acabar obrigando os comerciantes a confeccionarem nova placa, no tamanho especificado no projeto, para divulgar uma mensagem semelhante àquela determinada pela legislação federal, sob pena de multa e até interdição do estabelecimento.

A proposta exorbita a competência legislativa suplementar do Município por contrariar a legislação federal, cria ônus injustificável aos



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº
013
8
CMA

comerciantes de Aracruz, bem como viola os princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência, tendo em vista que obriga a divulgação de duas mensagens com a mesma finalidade.

O projeto de lei em epígrafe tende a configurar ainda abuso do poder regulatório, nos termos da Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19).

Posto isto, entendo que a proposta é ilegal e inconstitucional.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária deve ser observado o quórum de maioria simples para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico.

Analisando os autos, verifico que a proposição não está em conformidade com a referida norma. A mensagem prevista no art. 2º faz menção à cadeia, quando deveria referir-se a prisão. Não bastasse isso, o §Único do art. 4º conflita com o §Único do art. 5º da proposição.

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendo que o Projeto de Lei nº 037/2019 está em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela ILEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE da proposta.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 02 de março de 2020.


MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760