



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1364/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0183/16.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Jonas Camisa Nova, que dispõe sobre a criação do programa de conscientização sobre disposição de imagens próprias de conteúdo sexual.

De acordo com a proposta, o referido programa deverá ser divulgado junto às escolas do Município de São Paulo visando combater os problemas advindos de práticas como o sexting (envio de material erótico pelo celular) e revenge porn ou pornô de vingança (publicação na internet de material do mesmo gênero, sem autorização de quem aparece, como forma de vingança).

Conforme se depreende da justificativa, o compartilhamento de imagens, vídeos e conversas de conteúdo sexual atinge inúmeros destinatários, dentre os quais inclusive podem se encontrar pessoas perigosas e pedófilos. A justificativa destaca, ainda, que os adolescentes constituem parcela bastante vulnerável nesta temática e que muitos não tem a dimensão dos perigos deste tipo de divulgação e acabam compartilhando materiais eróticos simplesmente porque este é um comportamento usual.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação em matéria de proteção à infância e à juventude (art. 30, I e II, c/c 24, XV, Constituição da República). Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

Mencione-se, ainda, que as crianças e adolescentes ao lado dos idosos e das pessoas com deficiência compõe uma classe de sujeitos especiais aos quais o ordenamento jurídico confere especial proteção. Neste sentido, dispõe o art. 7º, parágrafo único, de nossa Lei Orgânica, que a criança e adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

A proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que prevê uma campanha dirigida à população do Município com lastro em política de proteção das crianças e adolescentes, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

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 em nosso ordenamento 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertiooga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários -Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 0082191-54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do

administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração termos de parcerias, assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha educativa voltada especialmente à proteção de crianças e adolescentes, de maneira geral e abstrata.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica Paulistana.

Por fim, a matéria está sujeita ao quorum da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; e, ii) adequar o texto para que não incida em violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, no ponto em que estabelece atribuições às Secretarias Municipais e fixa prazo ao Executivo para regulamentação da lei.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 183/16.

Cria o programa de conscientização sobre as consequências da divulgação de fotografias, filmagens ou conversas de conteúdo sexual.

Art. 1º Fica criado o programa de conscientização sobre as consequências da divulgação de fotografias, filmagens ou conversas de conteúdo sexual a ser desenvolvido junto às escolas do Município de São Paulo.

Art. 2º São objetivos do programa criado por esta lei:

I conscientizar os alunos e a comunidade sobre as consequências dos atos de exibição e compartilhamento de fotografias, filmagens ou conversas de conteúdo sexual mantidas via Internet;

II divulgar as formas de evitar a disseminação deste conteúdo;

III divulgar as providências legais cabíveis e a melhor forma de agir quando o conteúdo se torna público através do compartilhamento, especialmente em redes sociais;

IV informar quais as penas previstas para a pessoa que divulga o conteúdo;

V debater a forma como os pais podem contribuir para coibir este tipo de ação.

Art. 3º O programa será desenvolvido através da distribuição de material especialmente preparado pelas áreas técnicas do Executivo e contará com a realização de palestras e divulgação através da Internet.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/08/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)
Cláudio Fonseca (CIDADANIA)
Reis (PT)
Ricardo Nunes (MDB)
Rinaldi Digilio (PRB) - Relator
Rute Costa (PSD)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/08/2019, p. 86

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.