PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 467/2024

Senhor Presidente,

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Administração Pública acerca do Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do do Vereador Sansão Pereira, que possui a ementa *"Proibi a utilização de verba pública em eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes no âmbito do município"*, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Gestão, Secretaria Municipal de Cultura e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Na oportunidade, renovo-lhe meus votos de apreço e consideração.

Tatiana Robles Seferjan
Chefe de Gabinete
Em 18/07/2024, às 10:52.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **106232670** e o código CRC **847868EA**.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0002808-3

Parecer PGM/CGC Nº 090282410

São Paulo, 19 de setembro de 2023.

Interessada: ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA

Assunto: Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do Vereador Sansão Pereira.

Informação nº 1.994/2023-PGM.AJC

PGM/CGC

Senhor Coordenador

Solicita a Assessoria Técnico-Legislativa, da Casa Civil, o pronunciamento – desta Procuradoria Geral e de outros órgãos da Administração Municipal – acerca do Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do Vereador Sansão Pereira, que visa proibir a destinação de verbas públicas para eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes no âmbito do Município (doc 089627181). A justificativa para a edição do ato está exposta no doc 089627252.

No que toca a esta Procuradoria Geral, solicita-se, em especial, a análise do conteúdo do artigo 3º da propositura, no que se refere ao seu impacto nos editais e contratos desta Municipalidade (doc 089627672).

Passo ao exame, observada a urgência requerida.

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do Legislativo, tendo como objeto a proibição da utilização de recursos públicos, no âmbito do Município de São Paulo, *"em eventos que promovam de forma direta ou indireta a sexualização de crianças e adolescentes"* (artigo 1º).

O tema abordado na propositura remete, diretamente, ao princípio insculpido no artigo 227 da Constituição da República, segundo o qual *"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"* (redação dada pela Emenda Constitucional nº

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

65/2010).

Entretanto, a despeito dos meritórios seus propósitos, a propositura viola o pacto federativo, uma vez que aos Municípios falece competência para legislar sobre a matéria, à luz do artigo 24, XV, da Constituição, que atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar, concorrentemente, sobre *"proteção à infância e à juventude"* .

Neste sentido, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional, por violação do pacto federativo, lei do Município de Campo Limpo Paulista que dispunha sobre o aleitamento materno em qualquer ambiente, público ou privado, justamente por ser concorrente a competência da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção à infância e juventude. Confira-se:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.475, de 16 de novembro de 2021, de Campo Limpo Paulista, que dispõe sobre o direito ao aleitamento materno em qualquer ambiente, público ou privado. Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção à infância e juventude. Interesse local não configurado. Existência da Lei Estadual n. 17.431, de 14 de outubro de 2021, que disciplina a matéria em análise. Violação ao pacto federativo (art. 144, da Constituição Paulista). Causa de pedir aberta. Lei local que delega ao Executivo fixação do valor da multa. Sanções administrativas devem ter a sua criação subordinada à Lei. Desrespeito ao princípio da legalidade (art. 111 da Constituição Estadual). Ausência de impacto orçamentário. Afronta ao art. 176, inciso I, da Constituição Paulista descaracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Procedência da ação.
>
> (TJSP-Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012667-18.2022.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, julg. 15/06/2022).

Ainda que superado este óbice, convém destacar que a propositura em questão parece pretender apenas reforçar a necessidade de se respeitarem "*as normas legais que proíbem a divulgação ou acesso de crianças e adolescentes a apresentações, presenciais ou remotas, de imagens, músicas ou textos pornográficos ou obscenos, assim como garantir proteção face a conteúdos impróprios ao desenvolvimento psicológico"* (artigo 2º) – o que se mostra despiciendo, na medida que é desnecessária a lei que disponha sobre a necessidade de se cumprirem outras leis preexistentes e autoexecutáveis, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90).

E o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, vale lembrar, contém normas expressas de prevenção especial nas diversões e espetáculos públicos, como se vê nos artigos 74 e 75:

> Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, 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.
>
> Parágrafo único. As crianças menores de dez anos somente poderão ingressar e permanecer nos locais de apresentação ou exibição quando acompanhadas dos pais ou responsável.

O descumprimento desses preceitos de prevenção especial das crianças e adolescentes,

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

nas diversões e espetáculos públicos, caracteriza a prática dos crimes tipificados nos artigos 252 a 255 do ECA.

Se a norma do artigo 2º da propositura, como visto, revela-se desnecessária – por unicamente remeter à necessidade de se cumprir o ECA, norma nacional de proteção integral à criança e ao adolescente –, ainda mais desnecessária é a disposição do artigo 3º, que determina a inclusão de cláusula obrigatória, nas contratações públicas de eventos e espetáculos, determinando a observância, justamente, do artigo 2º. A cláusula obrigatória mandaria observar o artigo 2º da lei municipal, que por sua vez manda cumprir o ECA, norma de eficácia plena que vigora há décadas.

Ainda a respeito do artigo 3º, a determinação de inclusão de cláusula obrigatória, nas contratações públicas de eventos, espetáculos ou programas de rádio, televisão ou redes sociais, parecer violar, uma vez mais, o pacto federativo, na medida em que invade a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos do artigo 22, XXVII, da Constituição Federal – aos Municípios compete apenas *"suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"*, a teor do artigo 30, II, da Carta Magna. Essa competência meramente suplementar, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não pode, decerto, contrariar as normas gerais dispostas pela União – mas unicamente acrescentar peculiaridades locais. E não se pode dizer que a proteção da criança e do adolescente seja assunto de interesse ou peculiaridade meramente local.

Como se sabe, as normas gerais de licitações e contratações para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão definidas da Lei Federal nº 14.133/21, tendo o Município editado, por sua vez, o Decreto nº 62.100/22, que consolidou a regulamentação da matéria em âmbito municipal. A lei federal elenca, no artigo 92, as cláusulas necessárias (ou obrigatórias) em todos os contratos firmados com a Administração Pública, ao passo que o decreto municipal determina, no artigo 114, as cláusulas essenciais, que os contratos sempre deverão conter:

> Art. 114. Os contratos deverão, sempre que couber, conter as cláusulas previstas no artigo 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e, ainda, as seguintes:
>
> I - a obrigação do contratado de arcar fiel e regularmente com todas as obrigações trabalhistas relacionadas aos empregados que participem da execução do objeto contratual, na hipótese de contrato de prestação de serviços;
>
> II - cláusula anticorrupção, com a seguinte redação: "Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma";
>
> III - disposições relacionadas à disciplina de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), quando for o caso.

Enfim, em matéria de licitações e contratações, cabe ao Município unicamente suplementar as normas gerais da União com temas que constituam peculiaridades locais, sendo certo que, no âmbito desta Capital, o Decreto nº 62.100/22, no seu artigo 114, já definiu as cláusulas essenciais que devem figurar nos contratos firmados com a Administração Municipal.

Feitas estas considerações, a despeito dos seus meritórios propósitos – e da louvável iniciativa de proteger as crianças e adolescentes –, a propositura em questão viola o pacto federativo,

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

devendo ser vetada pelo Prefeito caso venha a ser aprovada pelo Legislativo.

LUIZ PAULO ZERBINI PEREIRA
PROCURADOR ASSESSOR –AJC
OAB/SP 113.583
PGM

Luiz Paulo Zerbini Pereira
Procurador(a) do Município
Em 19/09/2023, às 16:25.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **090282410** e o código CRC **FD069A56**.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO

SEGES/AJ/GESTÃO

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0002808-3

Informação SEGES/AJ/GESTÃO Nº 090553175

INTERESSADA: Câmara Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do Vereador Sansão Pereira, que propõe a proibição da utilização de recursos públicos, no âmbito do Município de São Paulo, "em eventos que promovam de forma direta ou indireta a sexualização de crianças e adolescentes".

SEGES/GAB

Senhora Chefe de Gabinete,

Trata-se do Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do Vereador Sansão Pereira, que dispõe sobre a proibição da utilização de recursos públicos, no âmbito do Município de São Paulo, "em eventos que promovam de forma direta ou indireta a sexualização de crianças e adolescentes" (089627181).

A justificativa acostada sob nº SEI 089627252 aborda a valorização da infância e da adolescência: "esta propositura foi construída a partir do princípio de preservar crianças e adolescentes e evitar que conflitos indesejados sejam criados em momentos inoportunos para as famílias paulistas".

Ressalta ainda que "não se trata de censura a qualquer tipo de arte ou publicação", e que o projeto é inspirado em iniciativa semelhante da Deputada Estadual Leticia Aguiar na ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (PL 318/2021).

A Assessoria Técnico-Legislativa encaminhou a proposta a SEGES para manifestação a respeito de eventual competência "no que se refere ao impacto nos editais e contratos padrão desta municipalidade, conforme o art. 3º da propositura", e solicita manifestação da Assessoria Jurídica da pasta (089627672).

Pois bem.

O Decreto Municipal nº 62.100/2022, que dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos do município, delega, no art. 16, competência para a "Procuradoria Geral do Município disciplinar os modelos de minutas de editais e a padronização de contratos".

O art. 3º do Projeto de Lei propõe que seja cláusula obrigatória nas contratações de serviços e produtos de qualquer natureza, bem como em patrocínios a eventos ou espetáculos públicos, o respeito às normas que proíbem a exposição de crianças e adolescentes a conteúdo de cunho pornográfico ou obsceno.

Parece-nos, assim, carecer competência desta Pasta, uma vez que a padronização de contratos cabe à PGM e que a promoção de eventos culturais é do âmbito da Secretaria Municipal de Cultura.

De todo modo, vale constatar que a proteção à infância e à adolescência é matéria de estatuto federal específico (ECA - Lei 8.069/1990), que inclusive prevê crimes em espécie e infrações administrativas que abrangem condutas proibidas pelo Art. 1º do PL nº 527/2021. Há, nesse sentido, redundância na proposta apresentada em proibir o que já não é permitido pelo ordenamento jurídico.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

A Constituição Federal, em seu art. 227, determina como dever do Estado assegurar, com **absoluta prioridade**, a dignidade da criança, do adolescente e do jovem. A mesma prioridade é atribuída ao Município de São Paulo no Art. 229-A de sua Lei Orgânica.

Contudo, no sistema de competências estabelecido pela Constituição vigente, o poder de legislar a respeito da proteção à infância e à juventude é atribuído à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, XV), e não aos Municípios. Como explica a doutrina:

> Firmado o principio de que a nossa Constituição Federal estabeleceu três esferas de competência e não deixou para os Municípios poderes remanescentes, como aos Estados-membros, segue-se que as Comunas só têm poderes enumerados, e mais os que defluírem destes, de maneira implícita, à semelhança do que ocorre com a União (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Pág 134).

Além disso, como pontuou a Procuradoria Geral do Município em manifestação encartada sob SEI nº 090282410, segundo o art. 22, inciso XXVII, da Carta Magna, compete privativamente à União legislar sobre "normas gerais de licitação e contratação", cabendo ao Município, pelo art. 30, II, suplementá-la apenas no que couber.

Assim, em razão do acima exposto, esta AJ conclui pela inadequação do presente projeto de lei frente o sistema de competências estabelecido pela Constituição Federal, em que pese a honrosa iniciativa parlamentar em proteger as crianças e adolescentes de São Paulo.

Cristiano de Arruda Barbirato
Chefe de Assessoria Jurídica
Em 25/09/2023, às 19:50.

LUCAS LAZARINI REGINATO
Residente Jurídico
Em 26/09/2023, às 10:31.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **090553175** e o código CRC **2C52BD34**.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA

Assessoria Jurídica

Rua Líbero Badaró, 346, 7º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-905

Telefone: (11) 3397-0026

PROCESSO 6010.2023/0002808-3

Parecer SMC/AJ Nº 090576689

São Paulo, 22 de setembro de 2023.

À

SMC/AT

Srs. Responsáveis

À

SMC/CHEFIA-GAB

Sr. Chefe de Gabinete

I-Relatório

Trata de apreciação de Projeto de Lei n.º 527/2021, de inciativa do Exmo. Sr. Vereador Sansão Pereira (Republicanos), que tem por objetivo proibir a utilização de verba pública em eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes no âmbito do município (089627181).

Em justificativa (089627252), salientou que:

> *A valorização da infância e da adolescência deve ser uma política pública precípua de todo ente público, principalmente no que tange ao combate à pedofilia, à sexualização precoce e aos mecanismos que possam causar algum tipo de desvirtuação daquilo que se entende dos bons costumes e causar conflito no processo de educação e formação ministrado por pais e mães.*
>
> *Compete a pais e mães a obrigatoriedade da formação dos filhos no que tange ao conceito de sexualidade e a condução do tema junto a crianças e adolescentes. Logo, esta propositura foi construída a partir do princípio de preservar crianças e adolescentes e evitar que conflitos indesejados sejam criados em momentos inoportunos para as famílias paulistas.*
>
> *Não obstante, ressalto que não se trata de censura a qualquer tipo de arte ou publicação. O intuito desta propositura é o de garantir que o erário não seja utilizado para criar conflitos no seio da família paulista.*
>
> *Esse projeto baseia-se no PL 318/2021 de autoria da Deputada Estadual Leticia Aguiar, que segue em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).*
>
> *Face ao exposto, solicito o apoio dos Nobres Pares para que o projeto de lei em epígrafe seja analisado e aprovado por esta casa.*

Dada a matéria do projeto, a PREF/CASA CIVIL/ATL III (089627672) encaminhou a presente à Controladoria Geral do Município (CGM), Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), Secretaria Especial de Comunicação (SECOM), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Secretaria Municipal de Cultura (SMC).

A Controladoria Geral do Município (CGM) declinou sua competência tendo em vista que o artigo 16 do Decreto nº 62.100/22 (090128181 e 090132410). Porém, destacou que os (...) *eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes podem, em tese, ser caracterizados como crimes*

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

previstos no Estatuto da Criança e Adolescente, de modo que não há que se falar em utilização de recursos públicos para sua realização.

Remetidos os autos à PGM, a Coordenadoria Geral do Consultivo (090282410) declarou que o tema tratado no PL remete ao princípio prescrito no art. 227 da Constituição Federal. O setor destacou que o meritório é de competência concorrente à União e aos Estados-membros e ao DF. Também sustentou que o projeto é inócuo, de modo que já existem normas que possuem a mesma finalidade, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90). Ainda, ao prever no art. 3º do projeto a determinação de inclusão de cláusula obrigatória, nas contratações públicas de eventos, espetáculos ou programas de rádio, televisão ou redes sociais, pode violar, novamente, o pacto federativo, na medida em que invade a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos do artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, de forma que aos Municípios compete apenas "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber", a teor do artigo 30, II, da Carta Magna.

Diante do Parecer Jurídico exarado pela Coordenadoria Geral do Consultivo (090282410), a Procuradoria Geral do Município recomendou o veto total da propositura, caso venha a ser aprovada pelo Legislativo (090283335).

Após, a Coordenadoria de Programação Cultural (090413472) informou que a análise do PL está restrita (...) *aos aspectos jurídicos envolvidos, consoante exigido pela legislação pertinente. Há de se levar em consideração as manifestações dissertadas pelos demais setores competentes no referido processo. Por hora não havendo incremento a se fazer as referências apresentadas nos autos, permita-nos restituir o processo para demais deliberações que se façam necessárias*.

Por fim, a Coordenadoria de Centros Culturais e Teatros (090576275) restituiu a demanda sem apreciação de mérito, pois o PL trata de matéria a qual não é de sua competência.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II-FUNDAMENTAÇÃO

a) Do Projeto de Lei

Como sabido, projeto de lei é uma proposta normativa formal apresentada em um órgão legislativo com o objetivo de criar, alterar ou revogar uma lei.

Após a aprovação pelo órgão legislativo municipal, o projeto de lei é encaminhado ao prefeito ou à autoridade executiva equivalente para sanção ou veto.

No caso em tela, o Projeto de Lei n.º 527/2021 tem por escopo proibir a utilização de verba pública em eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes no âmbito do município (089627181).

Mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi previsto em seu artigo 227, *caput*, o Princípio da Prioridade Absoluta, que dispõe que a família, a sociedade e o Estado devem, com absoluta prioridade, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem 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. Também, devem resguarda-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Nestes termos, conforme prescreve a CF/88:

> *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.*

A este respeito, conforme ensina Guilherme de Souza Nucci:

> *Aliás, a Constituição Federal esmera-se na previsão de dispositivos que contemplam os direitos e*

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

> *as garantias fundamentais da criança e do adolescente, buscando a efetividade da denominada proteção integral.* (Nucci, Guilherme de Souza. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes / Guilherme de Souza Nucci. – Rio de Janeiro : Forense, out./2014, Pág. 7).

A Lei Maior é categórica ao exigir severidade na aplicação de penalidade nas hipóteses de abuso, violência e exploração sexual da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8.069/90 – tem por finalidade precípua garantir e combater qualquer forma de exploração, violência e negligência aos infantes.

O ECA, também, estabelece diretrizes para a promoção da cidadania e o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes, abordando questões como educação, saúde, lazer, proteção contra o trabalho infantil, entre outras.

> *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.*
>
> *Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:*
>
> *a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
>
> *b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
>
> *c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*
>
> *d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*
>
> *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.*

Ainda, o ECA confirma que crianças e adolescentes têm o direito de participar da sociedade, como frequentar eventos, trabalhar, estudar, praticar esportes, dentre outros, com foco na proteção e no bem-estar dos menores. Contudo, tal direito é restrito, de forma a observar os parâmetros fixados em lei.

Nas hipóteses de inobservância dos parâmetros, a norma prevê sanções, às quais possuem natureza administrativa. Dentre as prescritas, vale citar as seguintes:

> *Art. 252. Deixar o responsável por diversão ou espetáculo público de afixar, em lugar visível e de fácil acesso, à entrada do local de exibição, informação destacada sobre a natureza da diversão ou espetáculo e a faixa etária especificada no certificado de classificação:*
>
> *Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.*
>
> *Art. 253. Anunciar peças teatrais, filmes ou quaisquer representações ou espetáculos, sem indicar os limites de idade a que não se recomendem:*
>
> *Pena - multa de três a vinte salários de referência, duplicada em caso de reincidência, aplicável, separadamente, à casa de espetáculo e aos órgãos de divulgação ou publicidade.*
>
> *Art. 254. Transmitir, através de rádio ou televisão, espetáculo ou sem aviso de sua classificação:*
>
> *Pena - multa de vinte a cem salários de referência; duplicada em caso de reincidência a autoridade judiciária poderá determinar a suspensão da programação da emissora por até dois dias.*
>
> *Art. 255. Exibir filme, trailer, peça, amostra ou congênere classificado pelo órgão competente como inadequado às crianças ou adolescentes admitidos ao espetáculo:*
>
> *Pena - multa de vinte a cem salários de referência; na reincidência, a autoridade poderá determinar a suspensão do espetáculo ou o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.*
>
> *Art. 256. Vender ou locar a criança ou adolescente fita de programação em vídeo, em desacordo com a classificação atribuída pelo órgão competente:*
>
> *Pena - multa de três a vinte salários de referência; em caso de reincidência, a autoridade judiciária poderá determinar o fechamento do estabelecimento por até quinze dias.*

Não obstante, utilizando-se da *ultima ratio*, o ECA também trouxe a tipificação para condutas sob maior gravidade. Veja-se:

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

Art. 241-D. Aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem:

I – facilita ou induz o acesso à criança de material contendo cena de sexo explícito ou pornográfica com o fim de com ela praticar ato libidinoso;

II – pratica as condutas descritas no caput deste artigo com o fim de induzir criança a se exibir de forma pornográfica ou sexualmente explícita.

Art. 241-E. Para efeito dos crimes previstos nesta Lei, a expressão "cena de sexo explícito ou pornográfica" compreende qualquer situação que envolva criança ou adolescente em atividades sexuais explícitas, reais ou simuladas, ou exibição dos órgãos genitais de uma criança ou adolescente para fins primordialmente sexuais.

Art. 244-A. Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no caput do art. 2 o desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual:

Pena – reclusão de quatro a dez anos e multa, além da perda de bens e valores utilizados na prática criminosa em favor do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente da unidade da Federação (Estado ou Distrito Federal) em que foi cometido o crime, ressalvado o direito de terceiro de boa-fé.

§ 1 o Incorrem nas mesmas penas o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no caput deste artigo.

§ 2 o Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.

Portanto, vislumbra-se a existência de normas congêneres ao tema tratado no Projeto de Lei n.º 527/2021, de modo que sugerimos ponderação para deliberação do feito.

b) Da Estruturação do Projeto de Lei

Sob prisma formal, o projeto de lei deve perseguir critérios e orientações legais visando aprimorar a clareza, precisão e simplicidade das leis.

Dentre os critérios e orientações, a Lei Complementar nº 95/98 impõe que as leis sejam redigidas em linguagem clara, concisa e de fácil compreensão; que devem ser evitados jargões técnicos e expressões desnecessárias; que são organizados em artigos e parágrafos numerados; e que alcançaram exposição de motivos, justificativa e ementa que explicitem o objeto e o alcance da lei.

No caso em tela, depreende-se do texto doPL nº 527/2021 (089627181) que houve um erro ortográfico na ementa. Veja-se:

Proibi [sic] a utilização de verba pública em eventos e serviços que promovam a sexualização de crianças e adolescentes no âmbito do município, e dá outras providências.

Vale frisar que a ementa é parte integrante do corpo normativo, de forma que deve perseguir as orientações prescritas em lei. Assim preconiza a Lei Complementar Federal nº 95/98:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Com redação similar, nos termos do Decreto Municipal nº 57.968/17:

Art. 7º O ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

> *II - parte normativa, com as normas que regulam o objeto definido na parte preliminar; e*
>
> *III - parte final, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.*
>
> *Art. 8º A ementa explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto do ato normativo.*

Sendo assim, ao elaborar um projeto de lei, é importante seguir as orientações da Lei Complementar nº 95/98 e do Decreto Municipal nº 57.968/17 para garantir a qualidade do texto normativo e facilitar a compreensão e aplicação da lei, o que recomendamos para o caso.

c) Da Competência

O projeto de lei em questão apresenta objeção em relação à competência.

Conforme bem apontado no Parecer sob SEI 090282410, o projeto de lei em análise (...) *viola o pacto federativo, uma vez que aos Municípios falece competência para legislar sobre a matéria, à luz do artigo 24, XV, da Constituição, que atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar, concorrentemente, sobre "proteção à infância e à juventude"*.

O tema efetivamente está dentro das atribuições constitucionais da União, dos Estados e do Distrito Federal, os quais possuem a prerrogativa de legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude.

Convém destacar que não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou até mesmo suplementar a legislação federal, invadir a competência legislativa deste ente federativo superior (STF, RE313.060, 2ª Turma, Rel. Min. Ellen Gracie, 29-11-2005, DJ 24-02-2006).

O princípio federativo é fundamental para a estrutura da organização política, pois orienta a distribuição das responsabilidades normativas e administrativas entre as unidades federativas, conforme estipulado nos artigos 1º e 18 da CF/88.

> *Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*
>
> *(...)*
>
> *Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

Com efeito, a CF/88 estabelece de forma clara a divisão de competências entre as diferentes esferas da federação.

Portanto, lei municipal que trata de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual viola à repartição constitucional de competências e consequentes do princípio federativo.

À luz da jurisprudência, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui o seguinte entendimento:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 12.491, de 07.01.22, do Município de Sorocaba dispondo sobre a proibição da presença de crianças e adolescentes em eventos, exposições ou manifestações culturais, que apresentem conteúdo pornográfico, erótico ou obsceno. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Quanto à separação de poderes. Inconstitucionalidade. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Quanto à violação ao pacto federativo. De um lado, legislação atacada, ao tratar de conteúdo pedagógico, dispôs sobre diretrizes e bases da educação nacional, matéria de competência exclusiva da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). De outro, ao criar suposta proteção à infância e à juventude, tratou de matéria, cuja competência legislativa é concorrente entre a União e do Estado (art. 24, XV, da Constituição Federal), sendo certo que tais desígnios protetivos já foram contemplados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o qual prevê inclusive sanções de índole criminal para a hipótese (artigos 240 e seguintes). Precedentes. Inconstitucionalidade também sob este aspecto. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013478-41.2023.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/08/2023; Data de Registro: 25/08/2023)*

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

Diante disso, entendemos pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei n.º 527/2021, de forma que a preservar a competência concedida pela CF/88, sob o prisma do princípio federativo.

III- CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, limitando-nos aos aspectos jurídicos, recomenda-se a devolução à PREF/CASA CIVIL/ATL III, com sugestão pela inviabilidade do Projeto de Lei n.º 527/2021. Todavia, vale salientar que se trata de ato discricionário da autoridade competente, de modo que também devem ser observados os critérios técnico-jurídicos acima ponderados em sua tomada de decisão.

Rodrigo Vieira Machado
Assessor(a) Jurídico
Em 25/09/2023, às 01:31.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **090576689** e o código CRC **B4BDBB47**.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Assessoria Jurídica

Rua Líbero Badaró, 119, 5º Andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01009-090

Telefone:

PROCESSO 6010.2023/0002808-3

Informação SMDHC/GAB/AJ Nº 092439408

São Paulo, 26 de outubro de 2023.

INTERESSADA: Câmara Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do Vereador Sansão Pereira, que propõe a proibição da utilização de recursos públicos, no âmbito do Município de São Paulo, "em eventos que promovam de forma direta ou indireta a sexualização de crianças e adolescentes".

SMDHC/GAB/AJ

Senhor Procurador do Município

Trata-se de processo oriundo da Câmara Municipal de São Paulo em que se solicita, por meio do encaminhamento da PREF/CASA CIVIL/ATL III, a análise e manifestação sobre o Projeto de Lei nº 527/2021, de autoria do nobre Vereador Sansão Pereira, que propõe a proibição da utilização de recursos públicos, no âmbito do Município de São Paulo, "em eventos que promovam de forma direta ou indireta a sexualização de crianças e adolescentes".

O Projeto de Lei foi acostado nos autos no doc. SEI 089627181 e sua justificativa no doc. SEI 089627252.

Houve parecer desfavorável da PGM/CGC (090282410), bem como da SEGES/AJ (090553175) e AJ da SMC (090576689).

A Assessoria Técnica desta Pasta também se manifestou desfavorável 092259636, da qual destacamos:

> Conforme todo o exposto, há vastos dispositivos legais regulamentados no âmbito nacional que tratam da proteção da criança e do adolescente no que tange à conteúdos nocivos ao seu pleno desenvolvimento. Esta Coordenação entende, que substancialmente, crianças e adolescentes devem ter seus direitos preservados e garantidos, em todo e qualquer ambiente em que esteja inserida, seja ele familiar, comunitário ou cultural, e tais direitos estão suficientemente contemplados nas legislações vigentes. Esta coordenação manifesta-se então pelo vetor total ao Projeto de Lei 527/21.

Após, o presente foi encaminhado pela Chefia de Gabinete a esta Assessoria Jurídica para análise e manifestação.

É o parecer.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

Cumpre reforçar que a análise desta Assessoria Jurídica está adstrita aos aspectos jurídicos da minuta, não podendo, portanto, imiscuir-se em qualidades outras, tais como a sua conveniência político-administrativa, tampouco manifestar-se sobre os aspectos financeiros/orçamentários.

Nesse passo, temos que, sob o aspecto formal, vislumbramos vício de competência, uma vez que o projeto viola o pacto federativo, uma vez que aos Municípios falece competência para legislar sobre a matéria, à luz do artigo 24, XV, da Constituição, que atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar, concorrentemente, sobre *"proteção à infância e à juventude".* Ao Município cabe unicamente suplementar as normas gerais da União com temas que constituam peculiaridades locais, sendo certo que, no âmbito desta Capital, o Decreto nº 62.100/22, no seu artigo 114, já definiu as cláusulas essenciais que devem figurar nos contratos firmados com a Administração Municipal.

Ademais, sob o aspecto material também vislumbramos vício, pelo que destacamos o parecer (desfavorável) da PGM/CGM (090282410), a qual seguimos e destacamos:

> Ainda que superado este óbice, convém destacar que a propositura em questão parece pretender apenas reforçar a necessidade de se respeitarem "*as normas legais que proíbem a divulgação ou acesso de crianças e adolescentes a apresentações, presenciais ou remotas, de imagens, músicas ou textos pornográficos ou obscenos, assim como garantir proteção face a conteúdos impróprios ao desenvolvimento psicológico"* (artigo 2º) – o que se mostra despiciendo, na medida que é desnecessária a lei que disponha sobre a necessidade de se cumprirem outras leis preexistentes e autoexecutáveis, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90).
>
> E o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, vale lembrar, contém normas expressas de prevenção especial nas diversões e espetáculos públicos, como se vê nos artigos 74 e 75:
>
> Art. 74. O poder público, através do órgão competente, regulará as diversões e espetáculos públicos, informando sobre a natureza deles, 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.
>
> Parágrafo único. As crianças menores de dez anos somente poderão ingressar e permanecer nos locais de apresentação ou exibição quando acompanhadas dos pais ou responsável.
>
> O descumprimento desses preceitos de prevenção especial das crianças e adolescentes, nas diversões e espetáculos públicos, caracteriza a prática dos crimes tipificados nos artigos 252 a 255 do ECA.
>
> Se a norma do artigo 2º da propositura, como visto, revela-se desnecessária – por unicamente remeter à necessidade de se cumprir o ECA, norma nacional de proteção integral à criança e ao adolescente –, ainda mais desnecessária é a disposição do artigo 3º, que determina a inclusão de cláusula obrigatória, nas contratações públicas de eventos e espetáculos, determinando a observância, justamente, do artigo 2º. A cláusula obrigatória mandaria observar o artigo 2º da lei municipal, que por sua vez manda cumprir o ECA, norma de eficácia plena que vigora há décadas.

Por isso, por todo o exporto, opinamos pelo não prosseguimento do presente projeto.

Era o que cumpria analisar e recomendar.

À consideração superior.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.

(Documento assinado eletronicamente)

Nathalia Lisboa de Aguilar

Assessora III

SMDHC/GAB/AJ

De acordo, endossando o parecer da PGM/CGC - Coordenadoria Geral do Consultivo (090282410) que declarou que o tema tratado no PL remete ao princípio prescrito no art. 227 da Constituição Federal.

À SMDHC/GAB/EXP para ciencia e providências.

À SMDHC/CPDDH/CPCA para ciência.

(Documento assinado eletronicamente)
ZENY YUNG KIM
Procuradora do Município
Chefe de Assessoria Jurídica I
SMDHC/GAB/AJ

Zeny Yung Kim
Procurador(a) do Município
Em 27/10/2023, às 15:40.

Nathalia Lisboa De Aguilar
Assessor(a) III
Em 27/10/2023, às 17:53.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **092439408** e o código CRC **CDE23797**.

Matéria DOCREC 485/2024. Documento digitalizado e autenticado por ANDERSON ROGERIO DE SOUZA, juntado ao PL 527/2021 por Anderson Rogério de Souza. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=545272.