

CONSULTA/0497/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 113/2005, de iniciativa parlamentar, que “*institui no âmbito do Município de Mogi Mirim, a lei que estabelece medidas de prevenção, enfrentamento e conscientização sobre Violência Cibernética e Adultização Infantil, e dá outras providências*” – Competência legislativa e autonomia municipal – Proteção à infância e juventude em ambiente escolar e digital – Constatação de vício de constitucionalidade material nos incisos e parágrafos do art. 1º da proposição, vez que se trata de normas gerais (definições legais) inseridas na competência exclusiva da União – Iniciativa concorrente quando a proposição limita-se a implementar a campanha de conscientização, instituir a data comemorativa e incluí-la no calendário oficial de festividades municipais, assim como prever princípios e objetivos, sem, contudo, impor obrigações ou adoção de medidas aos órgãos ou entidades

diretamente vinculados ao Poder Executivo Municipal – Considerações

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de “Projeto de Lei nº 113/2005, de iniciativa parlamentar, que *“institui no âmbito do Município de Mogi Mirim, a lei que estabelece medidas de prevenção, enfrentamento e conscientização sobre Violência Cibernética e Adultização Infantil, e dá outras providências”*, solicitando ainda que se considere “competência de iniciativa; impacto da proposta no Município e principalmente das medidas de prevenção, enfrentamento e conscientização e disposições gerais acerca da legislação e a indicação de *eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática* e identificação de *possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.*”

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Destarte, como já mencionamos anteriormente a Constituição da República estabelece que “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” (ver art. 227) (grifos nossos).

Na seara legislativa, a Constituição da República estabelece que se insere na competência concorrente entre os Entes federados legislar sobre temas relacionados à proteção da infância e juventude (ver inc. XV do art. 24), cabendo, pois, à União editar as normas gerais e aos demais Entes exercer a competência legislativa supletiva para adequar a norma geral à realidade e peculiaridades locais, lembrando-se que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual ou municipal, no que lhe for contrário (ver § 4º do art. 24).

Aliás, não podemos esquecer, ainda, que as Constituições da República (ver incs. I e II do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e, se for o caso, suplementar as legislações federal e estadual, quando estas forem *omissas* e estiverem presentes *interesses exclusivos* da Municipalidade, o que convenhamos, não vem a ser o caso ora em comento, já que a matéria não se afigura de interesse exclusivo das crianças e dos adolescentes, residentes ou não, nos limites territoriais da municipalidade, mas sim de interesse de toda a coletividade nacional .

Tanto é que há inúmeras propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional contemplando como ilícitos penais a denominada “erotização infantil” (ver, por exemplo, Projetos de Leis nº 3859/2025, 3596/2025 e 3899/2025) e de combate à erotização precoce e a exposição de conteúdos sexualizados nas escolas (ver Projetos de Leis nº 10.583/2018 e 840/2025).

Não podemos esquecer ainda, a vigência e eficácia da **Lei federal nº 14.811/2024**, que “*institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares [...]*” e as **Resoluções**

CONANDA nº 245/2024, que "*dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes em ambiente digital*" e **257/2024**, que "*estabelece as diretrizes gerais da política Nacional de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente no Ambiente Digital*"

Nesse aspecto, constamos vício de constitucionalidade material nos incisos e parágrafos do art. 1º da proposição ora em análise, já que se trata de *normas gerais* (definições) inseridas na competência privativa e exclusiva da União, merecendo, pois, ser revistas pelas comissões legislativas temática e pelo Plenário Cameral, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade.

Atente-se, por oportuno, que o mesmo não se pode dizer do arts. 2º e seguintes da proposição ora em análise, que tratam da implementação de campanhas (temporárias ou permanentes) de conscientização da responsabilidade compartilhada entre os Poderes Públicos e famílias e, inclusive os organismos representativos da sociedade local, na garantia e proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes em ambiente digital e instituição de data e semanas comemorativas de prevenção, enfrentamento e conscientização sobre violência cibernética e adultização infantil.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, com exceção do disposto no incisos e parágrafos do art. 1º da proposição ora em análise, cremos que *a iniciativa é concorrente*, até porque não foi reservada pela legislação constitucional nem consta do rol taxativo de atuação específica do chefe do Executivo ou da Mesa Diretora da Edilidade.

Ademais, não podemos esquecer que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo

legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “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)”.

Aí está dito que o Poder Legislativo, por meio dos vereadores eleitos e em exercício do mandato, podem desencadear, lícita e legitimamente, o processo legislativo de normas municipais que visam implementar campanhas de conscientização, fixação de datas comemorativas e incluí-las no Calendário Oficial, *desde que* não adentre na estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Queremos com isso afirmar e reafirmar que não é dado aos Vereadores da Municipalidade “impor” e/ou “dispor” sobre providências próprias e específicas aos órgãos ou entidades diretamente vinculados ao Poder Executivo Municipal, que são constitucional e organizacionalmente deferidas pela Lei Orgânica do Município, ao Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, proposições legislativas de origem parlamentar não podem nem devem ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, como se afigura o caso da promoção de campanhas de conscientização *exclusivamente* pelos órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a Constituição da República “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 27 de agosto de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico