



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 6933/2020

DATA ENTRADA: 09 de junho de 2020

PROJETO DE LEI nº 8.534 de 2020

Ementa: Dispõe sobre o cancelamento de Alvará de funcionamento dos estabelecimentos que promovam exploração de crianças e adolescentes e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JÚRIDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre o cancelamento de Alvará de funcionamento dos estabelecimentos que promovam exploração de crianças e adolescentes e dá outras providências, autoria do **Vereador CECÍLIO PEDRO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil, possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Estudos mostraram que o número de crianças e adolescentes que se encontram em situação de exploração pelo trabalho vem crescendo a cada ano, tanto na zona urbana como na zona rural, a jornada também vem aumentando o que alimenta ainda mais a repetência e a evasão escolar. Diante de tal situação é necessário que se realize um trabalho de conscientização, mas também de punição rigorosa aos ambientes que propiciam essa exploração”*



para que os índices apresentem possibilidade de redução. É de conhecimento de todos a legislação existente e que é nosso dever buscar uma solução para o problema, mesmo porque os prejuízos imediatos em nossas crianças é absurdo, o rendimento escolar, se matriculadas, cai assustadoramente, o desenvolvimento físico e emocional fica severamente comprometido deixando marcas que acompanham o indivíduo por toda sua vida, pois é quase impossível o desenvolvimento de um ser saudável e equilibrado emocionalmente quando a etapa mais importante de sua vida foi lhe subtraída de uma forma tão brutal. A lei auxiliará na conscientização sobre os prejuízos causados pela imposição do trabalho às crianças e adolescentes, e possibilitará o reconhecimento de que maus-tratos, exploração sexual, envolvimento de crianças com pornografia ou tráficos de qualquer natureza caracteriza-se crime e que tem punição, inclusive contra pessoa jurídica. ’’

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.



Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta maneira fixar seu objeto de interesse, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o art.30 da Carta Magna, *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;

Ocorre que não se observa, no referido projeto, **o interesse local especial para configurar como legítima a inserção normativa**, deste ente federativo, em matéria cuja **competente iniciativa é concorrente entre a União, Estados e DF** nos termos do **art. 24, inciso XV da CF/88, *verbis ad verbum***:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XV - proteção à infância e à juventude;

Como exatamente disposto na Constituição Federal, vide parágrafos do artigo supramencionado, a iniciativa concorrente possui o seguinte regramento: a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados; caso não exista lei federal, compete ao Estado legislar de forma plena e, quando aparecer a norma geral da União, afasta-se a norma estatal que for contrária a lei geral. Bem simples.

No meio desta distribuição de competência entra o art. 30, inciso II da CF/88 informando que, em caso especial, em que nem a norma geral e nem a legislação suplementar ofereçam resposta, compete ao município suplementar a lei federal e a estadual no que couber.

É interessante esse termo “no que couber”, visto que é restritivo da atuação parlamentar municipal, onde só “cabe” partindo-se do pressuposto que já exista algo, sendo totalmente inconstitucional a iniciativa que venha a lançar normas inéditas, visto que tal atribuição é constitucionalmente deferida a União e aos Estados/DF.

No caso da proteção à infância e a juventude há o Estatuto da Criança e do Adolescente – **Lei Nacional nº 8.069/1990, e a Lei Estadual 15.653/15** – que impõe sanções aos estabelecimentos comerciais e de entretenimento que permitirem ou fizerem apologia à pedofilia e à exploração sexual de crianças e adolescentes e dá outras providências.



Diante da norma geral e da legislação suplementar cabe, constitucionalmente, ao município informar qual especificidade o acomete, a ponto de necessitar de uma legislação própria, visto que os regramentos dos entes maiores não suprem essa necessidade. O projeto em apreço não consegue informar esse ponto, procurando legislar de forma abstrata sobre um tema que exige, para tornar constitucional sua incursão, a demonstração do interesse local a ser protegido.

Desse modo, por conter em seu bojo um objeto amplo e comum *“obrigado a cancelar o Alvará de funcionamento de empresas que promovam a exploração e/ou violência contra criança e adolescente”*, a proposição não consegue demonstrar o interesse local que possibilite suplementar a legislação federal e estadual, ficando impedida constitucionalmente de atuar.

De fato, em análise peremptória há de se entender que o objeto da proposição seria a cassação do alvará de funcionamento. A proposição até **se lança sobre o procedimento a ser adotado** – vide arts. 2º e 3º - mas a cassação do alvará é o resultado de uma ação exigida entre o Conselho Tutelar e a Secretaria responsável, onde se verificando a exploração ou violência, o único resultado possível é a cassação da licença de funcionamento.

Assim, o projeto buscar proteger a infância e a juventude proibindo as empresas de funcionar, caso promovido o uso e abuso infantil, ou seja, é a proteção da infância e da juventude contra maus empresários que explorem ou violem os infantes e adolescentes, repercutindo em sua fonte de renda.

O objeto da proposição é perfeito, com um valor social extremamente alto, fruto da real sensibilidade legislativa em tratar de um tema tão complexo. Acontece que já existe legislação que pune as pessoas que exploram ou violam crianças (Lei 8.069/1990) e lei que manda cassar o alvará (Lei Estadual 15.653/2015).

A primeira legislação é o **Estatuto da Criança e do Adolescente**, cujo fim primordial foi alçar a criança e o adolescente de um objeto de direito a um sujeito de direitos, cuja proteção é dever de toda a sociedade, com prioridade em políticas públicas e em atendimento nas mais diversas áreas.

É de saber comum que pessoas jurídicas cometem crimes e estes são normalmente associados a uma pessoa física, até para fins de persecução penal. Assim, as empresas assumem o pagamento dos danos e os particulares cumpre a pena, em clara despersonalização da pessoa jurídica.



Desta forma, indubitável que os particulares são punidos com ampla legislação penal quando exploram ou violam crianças e adolescentes, a exemplo de um capítulo inteiro do ECA, cujo art. 244-A se faz interessante alusão:

Art. 244-A. Submeter criança ou adolescente, como tais definidos no *caput* do art. 2º desta Lei, à prostituição ou à exploração sexual: [\(Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000\)](#)

Pena - reclusão de quatro a dez anos, e multa.

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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.440, de 2017\)](#)

§ 1º Incorrerm 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. [\(Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000\)](#)

§ 2º **Constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.** [\(Incluído pela Lei nº 9.975, de 23.6.2000\)](#)

Certo, mas há de se pensar, mas não existe somente exploração sexual e prostituição. Neste caso, no tocante a punição das pessoas jurídicas, a Lei Estadual 15.653/2015 procurou adentrar nesta seara, sem contudo afastar a lei penal do particular, observe-se:

LEI Nº 15.653, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2015.

Impõe sanções aos estabelecimentos comerciais e de entretenimento que permitirem ou fizerem apologia à pedofilia e à exploração sexual de crianças e adolescentes e dá outras providências.

Art. 1º Os estabelecimentos comerciais e de entretenimento que permitirem a prática ou fizerem apologia, incentivo, mediação ou favorecimento da pedofilia e da exploração sexual de crianças e adolescentes **terão seus respectivos alvarás de funcionamento cassados.**

Art. 2º Aplica-se esta Lei aos seguintes estabelecimentos:

I - hotéis, motéis, pousadas e pensões;

II - bares, restaurantes e lanchonetes;

III - boates, casas noturnas, de shows e de diversão de qualquer natureza;

IV - clubes sociais e associações recreativas ou desportivas, cujo quadro de associados seja de livre acesso ou que promovam eventos com entrada paga;

V - agências de modelos e viagens; e,

VI - salões de beleza, casas de massagem, saunas, academias de dança, de fisiculturismo, de ginástica e atividades correlatas e outros estabelecimentos comerciais que ofereçam serviços mediante pagamento e voltados ao mercado ou culto da estética.



(...)

Assim, como exposto, fora a punição irrestrita aos autores da violência ou exploração de crianças e adolescentes, há punição aos estabelecimentos/pessoas jurídicas, não conseguindo a proposta em espeque demonstrar sua legalidade **por não conter objeto distinto e específico**, esmiuçando-se em lugar comum, cuja competência, como já demonstrado, não pertence ao município.

Ressalte-se que não há impedimento para se atuar na proteção da criança e do adolescente, até porque, nos termos do art. 227 da CF/88, é dever do Estado a proteção e o amparo, estado aqui entendido como gênero que abarca o município, *verbis ad verbum*

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. [\(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010\)](#)

O que se quer deixar claro, e acredita-se que foi atingido, é que existem competências específicas para cada ente, sendo a proteção á criança e ao adolescente matéria concorrente que exige, caso o município queira legislar sobre o tema, **a demonstração do interesse local especial** não abordado pela Lei Geral (Lei Nacional nº 8.069/1990) e a Lei Estadual (Lei Ordinária 15.653/15), requisito que não foi demonstrado pelo projeto em análise.

Diante do exposto, a proposta de lei por mais que seja de grande importância no combate contra a exploração de crianças e adolescentes, esbarra no critério da constitucionalidade e na falta de especialidade do seu objeto, ressaltando a Legislação Federal e Estadual sobre o tema.

4. SUGESTÃO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

Considerando a exigência legal de especificidade do objeto frente a norma geral e a lei suplementar, e entendendo que o atual projeto de lei não consegue demonstrar essa situação, que o edil, autor da proposta, apresente **estabelecimentos empresariais** que entende não abarcados pela norma suplementar ou **espaço comerciais** passíveis de explorar e violar crianças e adolescentes.



5. CONCLUSÃO

Destarte, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.534 de 2020, em virtude de vício de competência.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de julho de 2020.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat.**

740-1

João Américo

Consultor Jurídico Geral

Túlio Augusto de Lima

Técnico Legislativo| **Mat. 960-1**