



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 72/2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 35/2018 – Aatoria do vereador José Henrique Conti, que “Dispõe sobre a proibição da distribuição de folhetos panfletos ou qualquer outro tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias em ruas praças, logradouros e demais locais públicos no Município e dá outras providências”.**

**À Diretora Jurídica**  
**Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe, de autoria do vereador José Henrique Conti, que “*Dispõe sobre a proibição da distribuição de folhetos panfletos ou qualquer outro tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias em ruas praças, logradouros e demais locais públicos no Município e dá outras providências*”.

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Cumprir destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

[...]

*Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

[...]

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

[...]

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

*Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Igualmente, a propositura não cria ou aumenta despesa pública (art. 25, Constituição do Estado de São Paulo), ou mesmo cria obrigações ao Poder Executivo, sendo que a perene fiscalização se insere nas atribuições do Município.

A Lei Nº 2953/96 – Código de Posturas do Município de Valinhos em seu art. 71 já dispõe sobre a obrigatoriedade de autorização para a distribuição de panfletos, mas não a regulamenta:

*Artigo 71 - Depende de prévia autorização da Prefeitura a distribuição de panfletos nas vias e logradouros públicos.*

Observa-se que a justificativa da medida proposta não é proibir a distribuição, mas apenas regulamentar a forma de como a publicidade por meio de panfletagem deve proceder na cidade, visando à conservação da limpeza dos passeios públicos e o bem estar da sociedade.

Nesse sentido temos o posicionamento da Suprema corte, quando da análise de lei municipal que estabeleceu limites à circulação de material estritamente comercial em logradouros pertencentes ao Município. Vejamos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Trata-se de recurso extraordinário (art. 102, III, a e c, da Constituição) interposto de acórdão proferido pelo extinto Tribunal de Alçada do Paraná, que reformou sentença para denegar mandado de segurança. Transcrevo a ementa (157-158):*

*“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL DE CURITIBA QUE DISPÕE SOBRE A PANFLETAGEM DE PROPAGANDA COMERCIAL. MATÉRIA QUE NÃO INVADE A COMPETÊNCIA DA UNIÃO, POR NÃO SE INSERIR NA CONCEPÇÃO DE PROPAGANDA COMERCIAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO (ARTIGO 30, I, DA CF). AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS PELO MUNICÍPIO REVESTIDOS DE LEGALIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA PROCEDENTE EM PARTE. RECURSO VOLUNTÁRIO E REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDOS E PROVIDOS.*

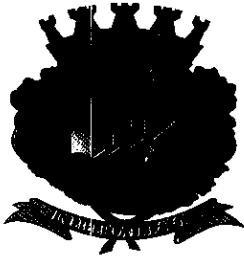
- 1. O Município tem competência para legislar sobre as regras de distribuição de panfletos de propaganda.*
- 2. Lei municipal que não fere a competência da União para legislar sobre propaganda comercial.*
- 3. Lei constitucional.*
- 4. Legalidade dos autos de infração lavrados pelos fiscais do apelante.”*

*No recurso extraordinário, alega-se violação dos preceitos constantes dos arts. 1º, IV, 3º, I, III, IV, 5º, IX, XII, 6º, 22, XXIX, 170, 175, 179, 182, 220, §1º, da Constituição.*

*O Ministério Público Federal, em parecer elaborado pelo então Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco Adalberto Nóbrega, opina pelo desprovimento do recurso (fls. 221-225)*

*Decido.*

*Verifico que o Tribunal a quo afastou a alegação de inconstitucionalidade da Lei municipal 9.237/1997 sob o fundamento de que o Município apenas*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

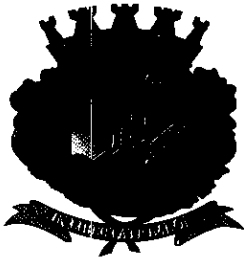
*regulamentou a distribuição de panfletos em logradouros públicos, no exercício da competência constitucional constante do art. 30, I. Transcrevo:*

*“Todavia, força convir que a Lei Municipal atacada não legisla sobre propaganda comercial, mas sim regula a forma como deve qualquer publicidade, em forma de panfletagem, ser procedida nos logradouros públicos do município de Curitiba, proibindo-se sua veiculação em determinados pontos da cidade. Da simples leitura de seu artigo 1º, vê-se que não há regramento a respeito de propaganda comercial, mas sua veiculação através de panfletos nos locais públicos, bem como os procedimentos administrativos que o interessado deve obedecer para a sua distribuição.” (Grifei - fls. 159-160)*

*Em contrapartida, a ora recorrente argui que o município “não poderia vedar o exercício da propaganda panfletária, vez que a legislação ordinária, em tal termo, somente poderia regular o exercício da atividade, mas não impedi-la” (fls. 187).*

***Constato, pois, que a fundamentação do recurso extraordinário destoa dos fundamentos do acórdão recorrido, ao afirmar que a referida lei municipal impede, em absoluto, o exercício da propaganda comercial. Aplica-se ao caso, portanto, a Súmula 284 desta Corte. Ademais, esta Corte, em várias ocasiões, entendeu que não ofende a competência privativa da União, tampouco os princípios da isonomia, livre iniciativa, livre concorrência, defesa do consumidor, liberdade de trabalho e busca do pleno emprego, o exercício do poder de polícia pela municipalidade, desde que restrito ao interesse local e à defesa do bem estar de seus habitantes (arts. 30, I, e 182, caput). Confira-se:***

***“EMENTA: - CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. LEI 10.328/87, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.***



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

I. - *Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria "CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I" que reflete exercício do poder de polícia do Município.*

II. - *Agravo não provido". (Grifei – RE 191.363, rel. min. Carlos Velloso, DJ 03.11.1998).*

*"EMENTA: ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PEDIDO DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO DE POSTO DE REVENDA DE COMBUSTÍVEIS.*

*SUPERVENIÊNCIA DE LEI (LEI Nº 6.978/95, ART. 4º, § 1º) EXIGINDO DISTÂNCIA MÍNIMA DE DUZENTOS METROS DE ESTABELECIMENTOS COMO ESCOLAS, IGREJAS E SUPERMERCADOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, IV; 5º, XIII E XXXVI; 170, IV E V; 173, § 4º, E 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Incisos XXII e XXIII do artigo 5º não prequestionados. Requerimento de licença que gerou mera expectativa de direito, insuscetível -- segundo a orientação assentada na jurisprudência do STF --, de impedir a incidência das novas exigências instituídas por lei superveniente, inspiradas não no propósito de estabelecer reserva de mercado, como sustentado, mas na necessidade de ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora de risco, atribuição que se insere na legítima competência constitucional da Municipalidade. Recurso não conhecido." (Grifei - RE 235.736, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ de 26-5-2000.)*

*"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 432.789, rel. Min. Eros Grau, Dje 07.10.2005)*

*No mesmo sentido: Súmula 645; RE 199.101, rel. min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ de 30.09.2005; RE 204.187, rel. min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ de 02.04.2004; RE 274.028, rel. min. Moreira Alves, Primeira Turma,*

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 20 de março de 2018.

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Procuradora - OAB/SP 308.298

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para apreciação.

  
Karine Barbanelli da Costa  
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506