



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 031/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 10/2023 – Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de vídeos educativos antidrogas nas aberturas de shows, eventos culturais e similares no Município de Valinhos, nos seguintes termos.

Autoria: Vereadora Simone Bellini.

Referência: Processo Legislativo nº 831/2023.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de vídeos educativos antidrogas nas aberturas de shows, eventos culturais e similares no Município de Valinhos, nos seguintes termos”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não vinculando o entendimento das Comissões. Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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

Inicialmente, temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**". (gn)(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No que tange à competência para legislar sobre cultura e defesa da saúde a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:*

(...)

*IX - educação, **cultura**, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*

(...)

*XII - previdência social, proteção e **defesa da saúde**;*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre cultura e a proteção e a defesa da saúde, que constituem temas afetos à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, incisos IX e XII, da Constituição Federal).

Entretanto, consoante sobredito, os Municípios detêm atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ assevera: *“Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”*.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, da CF a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência material ou administrativa dos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à cultura e para cuidar da saúde pública:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II- cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)”

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno a Lei Orgânica do Município reproduz os mandamentos constitucionais:

“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

II- cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;”

No que tange à competência para deflagrar projeto sobre o tema a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (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:

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)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

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.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com a seguinte redação:

“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)”.

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) .Grifo nosso.

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

In casu, a propositura visa tornar obrigatória a exibição de vídeos educativos antidrogas nas aberturas de shows, eventos culturais e similares no Município de Valinhos, matéria que não é de competência privativa do Executivo.

Corroborando esse entendimento colacionamos decisão do Tribunal de Justiça Paulista:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.106, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ, QUE TORNA OBRIGATÓRIA A EXIBIÇÃO DE VÍDEOS EDUCATIVOS ANTIDROGAS NAS ABERTURAS DE SHOWS E EVENTOS CULTURAIS, IMPONDO NORMAS DE CONDUTA À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO – NÃO VERIFICAÇÃO – COMPETÊNCIA MUNICIPAL SUPLEMENTAR PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CULTURA E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE) – EXEGESE DO ARTIGO 219, PARÁGRAFO ÚNICO, 1 E 3, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MATÉRIA, AINDA, CUJA NORMATIZAÇÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

NÃO SE CARACTERIZA COMO DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – AÇÃO IMPROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2084969-84.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/08/2018; Data de Registro: 10/09/2018)

Todavia, recomenda-se a supressão do art. 4º, porquanto adentra em matéria de competência privativa do Executivo atinente às atribuições dos órgãos municipais.

Sugere-se, também, a supressão do prazo para regulamentação fixado no art. 5º do projeto, porquanto vislumbramos mácula ao princípio da separação de poderes ao estabelecer prazo para que a Administração regule a lei.

Nesse sentido colacionamos entendimento da Corte Paulista:

*Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo prefeito do Município de Fernando Prestes contra a Lei municipal 2.337/2021, que Proíbe o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampidos e de artifícios, assim como de quaisquer artefatos pirotécnicos de efeito sonoro ruidoso no Município de Fernando Prestes, e dá outras providências. Matéria que não é de iniciativa exclusiva do poder executivo. Ausência de ofensa ao princípio da separação de poderes. Precedentes deste órgão especial em casos análogos. **Imposição de prazo para regulamentação da lei e disposições quanto à fiscalização. Inconstitucionalidade configurada, pois constatada afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da sua publicação", constante do art. 7º da Lei nº 2.337/2021, bem como dos arts. 4º e 5º da mencionada lei do Município de Fernando Prestes. (TJSP; Direta de***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade 2111710-25.2022.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 29/09/2022)

Ainda, a título de colaboração e sem qualquer pretensão de adentrar no mérito do projeto, sugere-se *data máxima vênia* a inclusão de dispositivo versando sobre as penalidades em caso de descumprimento da norma.

Por fim, no que se refere aos 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, observamos que o projeto atende ao disposto no referido diploma legal.

Ante todo o exposto, s.m.j., observadas as ressalvas quanto aos artigos 4º e 5º, infere-se que a proposta poderá reunir condições de constitucionalidade. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 09 de fevereiro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica