PARECER JURÍDICO Nº 21/2025

PROJETO DE LEI Nº 12/2025

PROPONENTE: VEREADORES CLÁUDIO DE GOIS VIEIRA JÚNIOR E DANILO ROGÉRIO APARECIDO DE JESUS

REQUERENTES: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Proíbe a contratação de shows, artistas e eventos abertos ao público infanto-juvenil que envolva, no decorrer da apresentação, expressão de apologia ao crime organizado ou ao uso de drogas e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei nº 12/2025 de 10 de fevereiro de 2025 de autoria dos Vereadores citados, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O presente projeto tem por finalidade estabelecer diretrizes claras para a contratação de artistas e eventos pela Administração Pública Municipal, visando proteger o público infanto-juvenil da influência de conteúdos que promovam ou façam apologia ao crime organizado e ao uso de drogas.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

2. DAS FUNÇÕES DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Pilar do Sul, órgão consultivo com previsão no art. 11 da Lei Complementar nº 274/2014, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva*".

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

> *"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 ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa". Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

4. ANÁLISE JURÍDICA

Esta análise tem como objetivo avaliar o Projeto de Lei sob a perspectiva jurídica, verificando sua conformidade com a Constituição Federal de 1988 e as leis nacionais aplicáveis.

É importante destacar que a análise realizada por esta Procuradoria Legislativa se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos, conforme sua competência legal, e se baseia nos documentos apresentados. Assim, não se aprofundará em questões técnicas nem em juízos de mérito sobre o tema, que são de responsabilidade das Comissões competentes.

Dessa forma, cabe esclarecer que esta Procuradoria não realiza a análise política do Projeto de Lei, limitando-se a examinar sua legalidade e constitucionalidade.

4.1 – Do vício de iniciativa e da violação da separação de poderes

O Projeto de Lei trata de eventos municipais, cuja regulamentação se insere na competência legislativa do Município. No entanto, legislar sobre a apresentação de artistas locais em tais eventos configura matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no artigo 61, §1º, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 65 da Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

> *Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
> *§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*
> *I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
> *II - disponham sobre:*
> *a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
> *b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
> *c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
> *d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
> *e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

> *f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)*
>
> *Art. 65 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
> *I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
> *II – servidores públicos, seu regime jurídico provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
> *III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;*
> *IV – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais;*
> *V – organização administrativa e o funcionamento dos servidores públicos.*

Dessa forma, o projeto incorre em vício de iniciativa, pois interfere na organização administrativa municipal, violando o princípio da separação dos poderes.

Além disso, o projeto prevê a remuneração de artistas, o que configura interferência na ordem econômica, contrariando os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência previstos nos artigos 1º, IV, e 170, IV, da Constituição Federal.

> *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:*
> *(...)*
> *IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*
> *(...)*
> *Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*
> *(...)*
> *IV – **livre concorrência**;*
> *(...)*
> *Parágrafo único. **É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica**, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (Grifei).*

Ainda, o artigo 173 da Carta Magna de 1988, discorre:

> *Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando*

> *necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*
> *(...)*
> *§4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.*

Também diante desta diretriz constitucional, preservam-se os princípios de competitividade na lei de licitações, Lei Federal nº 14.133/2021. Neste sentido o Tribunal de Justiça de São Paulo já se manifestou sobre a inconstitucionalidade de leis semelhantes, que impunham exigências para a contratação de artistas locais em eventos municipais, conforme decisão no processo 2127727-49.2016.8.26.0000:

> *Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão fundada na violação, pela norma legal, da Lei Orgânica Municipal, do Regimento Interno da Câmara Municipal e da Constituição Estadual – Descabimento, pelos dois primeiros motivos – O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada apenas no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.380, de 26 de abril de 2016, do Município de São Sebastião, que **"dispõe sobre abertura de shows no município com músicos locais" Inconstitucionalidade —— Violação do princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo —— Imposição ao Poder Executivo de tarefas típicas de administração**, como as de condicionar a expedição de autorização para realização de shows à indicação, pelo produtor, de artistas e assim também a apresentação de contratos, e de promoção, organização e adoção de providências tendentes a constituir cadastro de artistas locais (arts. 5º, I, 47, II, XIV e XIX, e 144 da CE) – Criação de novos encargos sem a indicação de sua fonte de custeio (arts. 25, 174, e 176, I, CE) – Violação do princípio da livre iniciativa, resultante da imposição de que o produtor de shows contrate artistas locais para realizar a respectiva abertura, precedendo a atração principal (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 CE) – Quebra, ademais, do princípio da razoabilidade (arts. 111 e 114 da CE) – **Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente**. 2127727-49.2016.8.26.0000. Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos. Relator(a): João Carlos Saletti. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data do julgamento: 05/04/2017. Data de publicação: 06/04/2017. Data de registro: 06/04/2017. (Grifei).*

Não há, portanto, a possibilidade de alterar as regras de aplicação nacional em âmbito local.

4.2 – Da competência legislativa para a proteção da infância e juventude

Outro ponto relevante do projeto refere-se à proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A Constituição Federal, em seu artigo 24, inciso XV, estabelece que a competência para legislar sobre essa matéria é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, não sendo privativa dos Municípios.

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

Nota-se que se trata de competência concorrente, não se está a falar de competência privativa, o que também pode ser exercida por outros entes federativos, delegável por lei complementar. Acontece que, além de não existir lei complementar federal neste sentido, mesmo se houvesse, autorizaria apenas os Estados e o Distrito Federal a exercê-la, excluídos os Municípios. Neste sentido, recorre-se ao entendimento de José Afonso da Silva[1]:

> *Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação (art. 22 e seu parágrafo único) e de competência suplementar (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação;*

Portanto, o Município não possui competência para legislar sobre essa matéria de forma autônoma. Além disso, já existem normas federais que regulam a proteção de crianças e adolescentes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) e o Estatuto da Juventude (Lei Federal nº 12.852/2013), dispõe que:

> *Art. 17. O jovem tem direito à diversidade e à igualdade de direitos e de oportunidades e não será discriminado por motivo de:*
> *I - etnia, raça, cor da pele, cultura, origem, idade e sexo;*
> *II - orientação sexual, idioma ou religião;*
> *III - opinião, deficiência e condição social ou econômica.*

[1] Curso de Direito Constitucional Positivo. 26a ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 481.

> *Art. 18. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à diversidade e à igualdade contempla a adoção das seguintes medidas:*
> *I - adoção, nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, de programas governamentais destinados a assegurar a igualdade de direitos aos jovens de todas as raças e etnias, independentemente de sua origem, relativamente à educação, à profissionalização, ao trabalho e renda, à cultura, à saúde, à segurança, à cidadania e ao acesso à justiça;*
> *II - capacitação dos professores dos ensinos fundamental e médio para a aplicação das diretrizes curriculares nacionais no que se refere ao enfrentamento de todas as formas de discriminação;*
> *III - inclusão de temas sobre questões étnicas, raciais, de deficiência, de orientação sexual, de gênero e de violência doméstica e sexual praticada contra a mulher na formação dos profissionais de educação, de saúde e de segurança pública e dos operadores do direito;*
> *IV - observância das diretrizes curriculares para a educação indígena como forma de preservação dessa cultura;*
> *V - inclusão, nos conteúdos curriculares, de informações sobre a discriminação na sociedade brasileira e sobre direito de todos os grupos e indivíduos a tratamento igualitário perante a lei; e*
> *VI - inclusão, nos conteúdos curriculares, de temas relacionados à sexualidade, respeitando a diversidade de valores e crenças.*

Portanto, o acesso aos conteúdos é garantido por lei; a forma de como serão levados esses conteúdos ao conhecimento das crianças e adolescentes é que demanda uma análise caso a caso de cada evento ou projeto, não sendo possível criar uma "lei geral" para questões que são subjetivas e que dependem de análise pontual.

Ademais o Tribunal de Justiça de São Paulo também já declarou inconstitucionais leis municipais que buscavam estabelecer diretrizes relacionadas à proteção da infância, entendendo que tais normas invadem a competência legislativa federal, conforme decisões nos processos 2249851-97.2017.8.26.0000 e 2162264-03.2018.8.26.0000:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.101, de 29 de novembro de 2017, do Município de Ribeirão Preto, que "estabelece diretrizes para **'infância sem pornografia'** no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências" - **Usurpação da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional** (artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal) - **Afronta ao princípio federativo** (artigos 1º e 144, da Carta Bandeirante) – **Lei municipal de iniciativa parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo - Inconstitucionalidade - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes** - Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV, 144 e 237, inciso VII, da*

Constituição Estadual. Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2249851-97.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/04/2018; Data de Registro: 20/04/2018). (Grifou-se).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.275/2018, DO MUNICÍPIO DE CRAVINHOS QUE ***INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL "INFÂNCIA SEM PORNOGRAFIA", CONEXA ÀS DIRETRIZES PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DESTINADO À PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO – INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL – AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO – COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA****, CONFORME ARTIGOS 22, I E XXIV E 24, XV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE IMPÕE AO ESTADO E MUNICÍPIOS A OBSERVÂNCIA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ESTABELECIDA NA CARTA MAGNA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2162264-03.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 22/11/2018). (Grifou-se)*

4.2 – Da fiscalização e controle

Outrossim, se o objetivo do projeto é evitar o uso de recursos públicos para patrocinar eventos com conteúdos inadequados para crianças e adolescentes, a solução não passa pela criação de uma nova lei municipal, mas sim pelo fortalecimento da fiscalização pelos órgãos competentes, como:

- Secretaria Municipal responsável pela área;
- Conselho Tutelar;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Municipal de Cultura;
- Ministério Público (Promotoria da Infância e Juventude); e
- Câmara Municipal, no exercício de sua função fiscalizatória.

Destarte, por todos esses ângulos de análise, constata-se que a intenção legislativa ora analisada apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também de ordem material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do texto do Projeto de Lei analisado e apresentado pelos Vereadores, em virtude não somente de se tratar de assunto reservado ao Chefe do Poder Executivo, mas de haver contratação de artistas em razão das previsões da Lei de Licitações.

Outrossim, a inviabilidade se impõe também porque a matéria já conta com regulamentação no âmbito da legislação federal pertinente, em razão da repartição de competências entre os entes federativos.

Por fim, oportuno ressaltar que os aspectos de conveniência e oportunidade da propositura incumbem as Comissões de Mérito da Casa Legislativa.

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo 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.

Este Projeto de Lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 68, §1º da Lei Orgânica Municipal, mediante o voto favorável da maioria dos presentes dentre os membros da Câmara Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 06 de março de 2025.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Assinado de forma digital por DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Dados: 2025.03.06 11:54:19 -03'00'

DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Advogada - OAB/SP nº 379.041.