



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 453

PROJETO DE LEI Nº 12.433

PROCESSO Nº 78.225

De autoria do Vereador **ANTONIO CARLOS ALBINO**, o presente projeto de lei busca exigir classificação indicativa em exposições artísticas e mostras de artes visuais.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04/05, e vem instruída com documentos de folhas 06/72.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em estudo, em que pese sua nobre finalidade, apresenta vício de inconstitucionalidade, como restará demonstrado a seguir.

DA INCONSTITUCIONALIDADE.

Ao exigir classificação indicativa em exposições artísticas e mostras de artes visuais, a propositura busca tutelar, principalmente, os direitos atrelados à infância e à juventude, em harmonia com o que já preconiza a Lei Federal 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A propósito, importa lembrar que o artigo 254 do diploma normativo referido foi alvo de recente discussão na Suprema Corte em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (nº 2.404), prevalecendo entendimento que colide com o intento do nobre Edil.



É certo que a discussão envolveu a classificação indicativa no contexto da programação das emissoras de rádio e televisão, mas a analogia é evidente e, no caso concreto, as manifestações dos ínclitos ministros deixam claro que a competência para legislar sobre o tema não é municipal. Apenas para embasar o entendimento, resgatamos o entendimento do Ministro Teori Zavazcki:

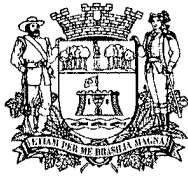
*O texto constitucional formatou um modelo prevendo que a **competência da União para classificar** tem efeito indicativo, cabendo ao poder público, **por lei federal**, apenas informar sobre a natureza das diversões e espetáculos públicos.¹ [grifo nosso]*

Sem necessidade de muito aprofundamento, o excerto é suficiente para sinalizar a ilegitimidade do ente federativo municipal para legislar sobre a temática. O assunto apresenta grande relevância social e traz à discussão princípios constitucionais caros ao estado democrático de direito como, por exemplo, a liberdade de expressão. Nas palavras do relator, Ministro Dias Toffoli:

*É inequívoca, portanto, a percepção de que o modelo de classificação indicativa é o **instrumento de defesa que a Constituição ofereceu aos pais e aos responsáveis contra programações de conteúdo inadequado, garantindo-lhes o acesso às informações necessárias à proteção das crianças e dos adolescentes**, mas sem deixar de lado a preocupação com a garantia da liberdade de expressão, pois não surge com o caráter de imposição. [grifo nosso].*

Também é relevante assentar que a exigência de classificação indicativa não é expressão de qualquer tipo de censura, como equivocadamente alguns desavisados têm defendido. Em nosso país, o responsável pelo conteúdo exibido remete o material para o Ministério da Justiça, a fim de que seja analisado e ra/retificada a

¹ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-ago-31/classificacao-indicativa-pedagogica-nao-censuradora-define-stf>>



autoclassificação indicada. Daí ser importante ouvir o que declarou o ex-Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso, sobre a questão:

*As pessoas, às vezes, confundem conceitos. Uma coisa é a censura. É quando se impede alguém de apresentar um pensamento, apresentar um conteúdo de comunicação. É quando se corta, é quando se mutila uma situação em que a pessoa quer se comunicar. Outra coisa muito diferente é permitir a comunicação apenas indicando exatamente aquela faixa etária. **Hoje, vivemos tempos de liberdade e é nesse contexto que temos que analisar a chamada classificação indicativa.**² [grifo nosso].*

Outrossim, cumpre considerar que, em se tratando de matéria relacionada à proteção da infância e da adolescência, o Município não possui legitimidade para legislar, posto envolver competência concorrente que não alcança este ente federativo, como se verifica:

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

[...] XV - proteção à infância e à juventude;

Neste exato sentido, demonstramos como tem se posicionado a jurisprudência acerca da competência em casos análogos:

Tribunal de Justiça de São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2243538-

91.2015.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITA DE RIBEIRÃO PRETO

REQUERIDO: PRESIDENTE CÂMARA DE RIBEIRÃO PRETO

Publicação: 29/06/2016

Relator: João Carlos Saletti

² <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/03/classificacao-indicativa-nao-pode-ser-confundida-com-censura-diz-ministro-da-justica>



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 13.560, de 08 de julho de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências”. A lei atacada não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa. Imposição de obrigações apenas a particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações. **A lei impugnada incide, porém, em inconstitucionalidade por invadir a competência concorrente da União e dos Estados Federal para proteção da infância e da juventude (art. 24, XV, CF), extravasando a medida da autonomia local. Vigência, ademais, da Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, que tratado mesmo assunto Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. [grifo nosso] – juntamos cópia.**

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Processo: ADI 00412274820128190000 RJ

Orgão Julgador: ORGÃO ESPECIAL

Autor: EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RJ

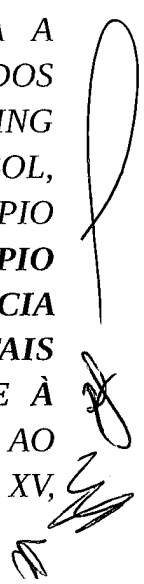
Réu: CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RJ

Publicação: 10/09/2014

Julgamento: 5 de Maio de 2014

Relator: DES. ADRIANO CELSO GUIMARÃES

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5399, DE 10 DE MAIO DE 2012, QUE DETERMINA A DISPONIBILIZAÇÃO DE BANHEIROS PÚBLICOS DESTINADOS AO USO INFANTIL NOS CENTROS COMERCIAIS, SHOPPING CENTERS, CINEMAS, TEATROS, ESTÁDIOS DE FUTEBOL, GINÁSIOS ESPORTIVOS E CLUBES SOCIAIS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. IMPOSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO E DA UNIÃO FEDERAL, TAIS COMO A PERTINENTE À PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE E À RESPONSABILIDADE POR DANO AO CONSUMIDOR. AFRONTA AO ARTIGO 74, INCISOS VIII E XV,





Câmara Municipal
Jundiaí
SÃO PAULO

DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.
[grifo nosso].

Assim, diante do exposto, do ponto de vista estritamente jurídico, o projeto apresenta óbices, vez que invade esfera de atuação legislativa que não compete às Câmaras Municipais. Relativamente ao quesito mérito, este deve ser sopesado pelo Soberano Plenário.


DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

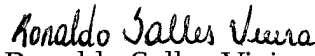
Considerando o vício de juridicidade, à luz do disposto no inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos tão somente a oitiva da Comissão de Justiça e Redação.


QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

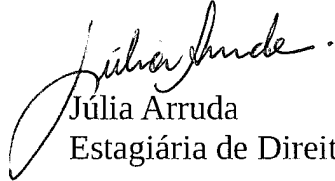
S.m.e.

Jundiaí, 1º de dezembro de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito


Júlia Arruda
Estagiária de Direito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2016.0000456669

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2243538-91.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, TRISTÃO RIBEIRO, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, SILVEIRA PAULO, ARTUR MARQUES, ELCIO TRUJILLO, ADEMIR BENEDITO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 29 de junho de 2016.

JOÃO CARLOS SALETTI
RELATOR
 Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2243538-91.2015.8.26.0000

COMARCA - SÃO PAULO

Tribunal de Justiça de São Paulo, Processo nº 13560/2015

REQUERENTE - PREFEITA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

REQUERIDO - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

V O T O Nº 27.031

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.560, de 08 de julho de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências” – A lei atacada não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa – Imposição de obrigações apenas a particulares, sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações – A lei impugnada incide, porém, em inconstitucionalidade por invadir a competência concorrente da União e dos Estados Federal para proteção da infância e da juventude (art. 24, XV, CF), extravasando a medida da autonomia local – Vigência, ademais, da Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, que trata do mesmo assunto – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.560, de 08 de julho de 2015, que “dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências” (fls. 1/8, com docs. fls. 9/27).

Afirma a proponente: **a)** o Legislativo apresentou o projeto e promulgou a lei, após o veto do Executivo; **b)** a lei determina que o “estabelecimento (entendendo por este local aberto ou fechado destinado a atividade de comércio, cultural, recreativa ou prestação de serviço público ou privado) que proibir ou constranger o ato da amamentação em suas instalações está sujeito a multa”; **b)** a lei se limita a afirmar que as despesas correrão “por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”; **c)** a lei “tratou de matéria relativa a proteção dos direitos da criança e do adolescente que é concorrente entre a União, aos Estados e Distrito Federal” (art. 24, XV, CF); **d)** “não prevalece o interesse local a justificar a competência legislativa do Município”; **e)** “tendo em vista que a competência legislativa sobre a matéria pertence à União, aos Estados e Distrito Federal, e que a mesma já foi exercida com propriedade, entendemos que a Lei ... é inconstitucional, pois a competência legislativa nesse caso não se estende aos Municípios”; **f)** “assim, a lei em discussão está maculada pelo vício de iniciativa, uma vez que a Constituição Federal não inclui o Município, quanto à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

matéria em tela, na competência concorrente”; **g**) não obstante possa o Município “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (CF, art. 30, II), bem como “legislar sobre assuntos de interesse local” (CF art. 30, I), há que se excluir aquelas já definidas pela CF; **h**) a lei citada “segue à contramão de todo o ordenamento jurídico pátrio”, sendo que a Câmara Municipal “pretendeu sobrepor à legislação federal as normas que entende pertinentes ao assunto”; **i**) citada lei cria diversas obrigações ao Executivo, “imiscuindo-se na competência de gerir a administração municipal”, extrapolando a competência municipal da CE (art. 144); **j**) “o legislador local pretendeu impor conduta ao Poder Executivo Municipal para obriga-lo a ofender princípios constitucionais bandeirantes e Constituição Federal”; **k**) “extrapolando o campo de atuação normativa e material do Município, e determinado que o Poder Executivo deverá regulamentar a matéria, a Câmara Municipal de fato invadiu a órbita de competência do Chefe do Executivo”, violando o “princípio da harmonia e independência entre os Poderes” (arts. 5º, 37 e 47, II, III, XVII, e 144 CE).

Requeru a concessão de liminar, “diante do *periculum in mora* evidente face a imposição de gastos com fiscalização sem previsão orçamentária, e do *fumus boni iuris* diante de todo o acima exposto”. Ao final, requer a procedência da ação, para “declará-la totalmente inconstitucional e, suspendendo seus efeitos “*ex tunc*”, consequentemente desobrigar a observância de qualquer um de seus dispositivos pela Prefeitura Municipal”.

Concedi a liminar (fls. 29/31).

A Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 43/44).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 46/68). Alega: **a**) “a ação é descabida, haja vista que o interesse público, intenção basilar de qualquer Administração, foi atendido no que se refere ao bem-estar coletivo, notadamente quanto a assegurar o direito ao aleitamento materno e principalmente um direito da criança ao seu alimento mais valioso”; **b**) agiu no uso de suas atribuições legais, respeitou e zelou pelas “disposições legais e regimentais que disciplinam a matéria”; **c**) o Legislativo “não exerceu qualquer atitude ilegal, ao contrário, o objetivo principal” da lei, é “ante a inércia do Executivo, não preocupado em evitar situações de constrangimento”, “socorrer a população que representa”; **d**) não houve “afronta a princípios e normas constitucionais, e nem a dispositivos legais superiores” (arts. 5º; 37; 47, *caput* e II e XVII; 144; c 174, I a III, §§ 1º, 2º, 4º, nºs “1”, e “3” da CE), até porque o Município tem ampla autonomia para legislar, dispondo sobre interesse local (arts. 4º, I, 8º, I, e 38, Lei Orgânica local).

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 70/78), conforme ementa:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.560, DE 08 DE JULHO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE O DIREITO AO ALEITAMENTO MATERNO. INFÂNCIA E JUVENTUDE. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE FEDERAL E ESTADUAL. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO PROCEDENTE. 1. Lei que disciplina o aleitamento materno, impondo multa a estabelecimentos que embarcem o ato de amamentação, invade a competência normativa concorrente federal e estadual para proteção da infância e da juventude (art. 24, XV, CF/88), extravasando a medida da autonomia local (art. 144, CE/89). 2. Não é reservada ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa, nem se encontra na reserva da Administração, matéria relativa à polícia administrativa, como a previsão de sanção pecuniária (multa) por embaraço à amamentação. 3. Ação procedente”.

É o relatório.

1. A Lei nº 13.560, de 8 de julho de 2015, “dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências”, estabelecendo:

“**Art. 1º** - Toda criança tem direito ao aleitamento materno, como recomenda a Organização Mundial da Saúde – OMS.

“**Art. 2º** - O estabelecimento que proibir ou constranger o ato da amamentação em suas instalações está sujeita à multa.

“**Parágrafo Único** – Independente da existência de áreas segregadas para o aleitamento, a amamentação é ato livre e discricionário entre mãe e filho.

“**Art. 3º** - Para fins desta lei, “estabelecimento” é um local, que pode ser fechado ou aberto, destinado à atividade de comércio, cultural, recreativa, ou prestação de serviço público ou privado.

“**Art. 4º** - O estabelecimento que descumprir a presente lei será multado em 25 UFESP (Unidade Fiscal do Estado de São Paulo) e, em caso de reincidência a multa terá o valor 50 UFESP.

“**Art. 5º** - A execução da presente lei correrá por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“**Art. 6º** - O Poder Executivo regulamentará no que couber a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação”.

2. Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo:

“**Art. 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

“**Art. 37** - O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, eleito para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito para um único período subsequente, na forma estabelecida na Constituição Federal.

“**Art. 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

“(…)

“II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

“III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada;”

“(…)

“XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

“**Art. 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

“**Art. 174** - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

“I - o plano plurianual;

“II - as diretrizes orçamentárias;

“III - os orçamentos anuais.

“§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

“(…)

“§ 4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

“1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder público;

“(…)

“3 - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público”.

A Constituição Federal dispõe:

“**Art. 2º** - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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

“(…)

“XV - proteção à infância e à juventude;

“(…)

“§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

“**Art. 30** - Compete aos Municípios:

“I - legislar sobre assuntos de interesse local;

“II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

“**Art. 84** - Compete privativamente ao Presidente da República:

“(…)”

3. Ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 2014), a propósito, que a

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

4. A lição de HELY LOPES MEIRELLES é reveladora de que não se está diante de vício de iniciativa ou de ofensa ao princípio da separação de poderes.

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

São de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, segundo dispõe taxativamente o art. 24, § 2º, da Constituição Estadual (aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta, e do artigo 29 da Constituição Federal):

“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,

“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;

“5 – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

“6 – criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”.

No caso em exame, a lei atacada não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes e não invadiu a esfera da gestão administrativa. A lei impugnada impõe obrigações apenas a particulares, e os sujeita à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações ou novos ônus, ou seja, os relativos ao exercício do próprio poder de polícia, não acarretando aumento indevido de despesas ao erário local, muito menos sem indicação da respectiva fonte de custeio (art. 25 da Constituição Estadual), porquanto já prevista em orçamento.

5. Não obstante, a lei impugnada incide em inconstitucionalidade, por invadir a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para proteção da infância e da juventude (art. 24, XV, CF), extravasando a medida da autonomia local, em que pese a nobreza da ideia por ela veiculada.

É relevante observar, por outra parte, como dito por ocasião do despacho liminar desta ação (fls. 29/31),

“... a matéria é agora objeto da Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, que a regula com disposições semelhantes, e que, em princípio, prevalece sobre as demais normas locais, mesmo porque de igual modo sanciona a conduta do estabelecimento ou pessoa que venha a desrespeita-la”.

A Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, “dispõe sobre o direito ao aleitamento materno, e dá outras providências”, estabelecendo:

“**Artigo 1º** - Fica assegurado à criança o direito ao aleitamento materno nos estabelecimentos de uso coletivo, públicos ou privados.

“**Parágrafo único** – Independente da existência de áreas segregadas para o aleitamento, a amamentação é o ato livre e discricionário entre mãe e filho.

“**Artigo 2º** - A infração ao disposto nesta lei acarreta ao infrator a aplicação de multa no valor de 24 (vinte e quatro) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo – UFESPs, duplicado na reincidência.

“**Artigo 3º** - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão á conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

“**Artigo 4º** - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação.

“**Artigo 5º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Quanto à competência concorrente entre a União, Estados e Municípios, ressalta HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, Malheiros Editores, 17ª edição, 2014, págs. 133/136), lembra que

“O eminente publicista Victor Nunes Leal enunciou e esquematizou quatro regras que muito facilitam o deslinde da matéria, e que nos permitimos adotar e transcrever, como síntese dos princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua ação.

“(…)”

“A *primeira regra* esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva – como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) – afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável por via judicial.

“A *segunda regra* objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual *expressa* e também a competência federal *expressa* ou *implícita*.

“A *terceira regra* estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes *remanescentes* do Estado prevalece sempre a competência *implícita* e *explícita* do Município. Isso porque a CF declara, em seu art. 25, § 1º, que *aos Estados* se reservam todas as competências que não lhes sejam vedadas. Ora, os poderes que a Constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedados ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.

A *quarta e última regra* dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas – federal, estadual e municipal – disputam a mesma competência. Neste caso, e *somente neste*, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e do Estado sobre o Município, como decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais.

“Ante essas regras evidencia-se que não corresponde à verdade a crença, generalizada em nosso povo, de que a lei federal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

prevalece sobre a estadual e esta sobre a municipal. Como vimos, não é assim. Nas áreas reservadas à competência municipal nada podem a lei federal ou a estadual; somente quanto a área de ação é livre para as três entidades é que há prevalência da entidade maior sobre a menor”.

É bem de ver que, em não se cuidando de norma para cuja edição o poder municipal tem supremacia sobre os demais, por tratar de interesse exclusivamente local, como a organização da administração da comuna, a norma estadual sobrepuja a do Município, assim como se submete à federal, se com a União concorrer o Estado.

Por essa razão é que, se o Estado editou lei regulando a matéria de interesse geral – como de fato é a veiculada pelo diploma enfocado – para vigor em todo o seu território, a norma estadual prevalece sobre a local.

Bem assinala a douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 70/78) que:

“... a Câmara Municipal de Ribeirão Preto, ao dispor sobre o aleitamento materno em estabelecimentos públicos e privados, legislou sobre a proteção à infância e juventude, invadindo competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal.

“Consigne-se, por relevante, a existência da Lei Estadual nº 16.047, de 04 de dezembro de 2015, que trata exatamente do mesmo assunto disciplinado na lei objurgada.

“A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias. Trata-se de um dos pontos caracterizadores e asseguradores da existência e de harmonia do Estado Federal.

“A base do conceito do Estado Federal reside exatamente na repartição de poderes autônomos, que, na concepção tridimensional do Estado Federal Brasileiro, se dá entre a União, os Estados e os Municípios. É através desta distribuição de competências que a Constituição Federal garante o princípio federativo. O respeito à autonomia dos entes federativos é imprescindível para a manutenção do Estado Federal.

“Dessa forma, no conflito normativo aqui analisado, conclui-se que a Lei nº 13.560/2015, do Município de Ribeirão Preto, viola o princípio da repartição constitucional de competências, que é a manifestação mais contundente do princípio federativo, operando, por consequência, desrespeito a princípios constitucionais estabelecidos.

“E, de fato, a lei municipal cuida de aspecto da infância e juventude excedendo os limites da autonomia municipal.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

“A disposição normativa local trata de matéria de interesse geral (e não apenas local), na medida em que a categoria ou classe de pessoas que objetiva tutelar não se restringe em sua ocorrência nos limites do território comunal. A proteção da criança e adolescente é tema que não se confina a Ribeirão Preto, se espargindo a todo o território nacional. Embora o art. 30, inciso I, da Constituição Federal confira ao legislador Municipal competência para “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, a hipótese em exame não se reveste de simples interesse local.”

6. Ante o exposto, julgo procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É meu voto.

JOÃO CARLOS SALETTI
Relator
 assinado digitalmente