



**Procuradoria Jurídica**

**Parecer nº 31/2023**

INTERESSADO: Plenário da Câmara Municipal  
PROCESSO: 551 (físico) e 1DOC - Matéria Legislativa Projeto de Lei Ordinária – 079/2023  
PROJETO DE LEI 3.119  
ASSUNTO: Disciplina a veiculação de anúncios publicitários, especiais, sonoros e imobiliários no Município de Campo Limpo Paulista e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. ORDENAÇÃO DO MUNICÍPIO. ANÚNCIOS.

**Constitucionalidade do projeto quanto à competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.**

**Quanto ao conteúdo, as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 18 a 35, 39 e 40, com destaque para a sobreposição com relação ao Código de Posturas Municipais e ao prazo para adequação e/ou *vacatio legis*.**

Senhores Vereadores,

**I Relatório**

1. O Chefe do Executivo municipal inicia a tramitação do **Projeto de Lei Ordinária n. 3.119** que “*Disciplina a veiculação de anúncios publicitários, especiais, sonoros e imobiliários no Município de Campo Limpo Paulista e dá outras providências*”.
2. Instruem a proposição, no que interessa: (i) Projeto de Lei; (ii) Declaração do ordenador de despesa e (iii) Mensagem nº 88.
3. De acordo com a justificativa inclusa na mensagem a propositura preenche lacuna no arcabouço legal vigente no Município, definindo os tipos de anúncios, as normas gerais e outras informações relevantes.
4. Na Mensagem nº 88 o Prefeito Municipal indica que o projeto de lei é de relevante interesse público e solicita a tramitação do projeto em regime de urgência.
5. É o relato do essencial, passo a opinar.



## II Fundamentação

6. De proêmio, é importante destacar que o exame desta Procuradoria Jurídica cinge-se somente aos aspectos jurídicos, nos termos de sua atribuição legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema, os quais são de responsabilidade dos setores competentes.

### a) Da adequação constitucional e legal do projeto

7. Ao Município compete editar normas para disciplina do uso da propriedade em harmonia com o planejamento urbano e com a proteção ambiental. Trata-se de típica atividade de polícia administrativa em que se articulam limitações ao gozo de direitos orientadas pela necessidade de garantir a supremacia do interesse público sobre o privado.

8. Trata-se do exercício de típica competência normativa local embasada também nos arts. 182, *caput*, § 2º, e 225, da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

9. Nessa esteira, o projeto de lei visa controlar a poluição visual, matéria encartada na competência comum como se infere do art. 23, III, IV, VI e VII, da Carta Magna, e que, se não bastasse, encontraria arrimo na competência municipal para disposição sobre peculiar interesse local (art. 30, I) assim como para suplementação da legislação federal e estadual (art. 30, II) e promover o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII):

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



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; [...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

10. No aspecto legal, a Lei Orgânica do Município repete as diretrizes constitucionais, especialmente nos art. 8º, incisos X (promoção do adequado ordenamento territorial) e XII (elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar as funções sociais das áreas habitadas do Município e garantir o bem-estar de seus habitantes), 9º (competência comum em matéria ambiental) e art. 10:

III - conceder licença ou autorização para abertura e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e similares; [...]

V - fazer cessar, no exercício do poder de polícia administrativa, as atividades que violem as normas de saúde, higiene, segurança, funcionalidade, estética, moralidade e outras de interesse da coletividade;

11. Escorado nessas mesmas razões não se vislumbra cerceio indevido à liberdade de trabalho, ofício ou profissão, nem mesmo à liberdade de iniciativa econômica (arts. 1º, IV, 5º, XIII, 170, parágrafo único, Constituição), pois, **em nenhum momento o projeto de lei impede o exercício da atividade, mas tão somente restringe sua prática nos lugares que determina.** O projeto objetiva apenas disciplinar os espaços públicos para a veiculação de anúncios, no âmbito de seu predomínio e peculiar interesse e, aliás, é tarefa municipal a ordenação urbanística.



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

12. O exercício de atividade privada está sujeito ao consentimento do poder público nos termos da lei (art. 170, parágrafo único, Constituição), não havendo se cogitar de violação à liberdade de ofício, trabalho, profissão, expressão ou de manifestação do pensamento em mídia comercial.
13. O exercício da atividade econômica, por exemplo, encontra pedra de toque na liberdade (art. 170 da CF), porém, ele é condicionado à observância da função social da propriedade e à proteção ambiental (art. 170, III e VI, Constituição).
14. Sobre o tema, José Afonso da Silva observa que *“a boa aparência das cidades surte efeitos psicológicos importantes sobre a população, equilibrando, pela visão agradável e sugestiva de conjuntos e elementos harmônicos, a carga neurótica que a vida cotidiana despeja sobre as pessoas que nela hão de viver, conviver e sobreviver”* (Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 273), e, por essa razão, **compete ao Município a disciplina do uso do solo, do subsolo, do espaço aéreo, e da propriedade privada, na conformidade do planejamento urbano, nos termos do art. 30 e do art. 182 da Constituição Federal.**
15. Assim, não há qualquer inconstitucionalidade formal orgânica por invasão de competência legislativa.
16. Ato contínuo, a iniciativa para deflagrar o Processo Legislativo foi observada, não havendo vício formal subjetivo na presente propositura, na medida em que normas que versam sobre o exercício do poder de polícia são de iniciativa concorrente. Do mesmo modo, não há vício quanto ao instrumento jurídico utilizado (Lei Ordinária)<sup>1</sup>, pois a matéria não está

<sup>1</sup> Sobre a necessidade de lei complementar, o Supremo Tribunal Federal tem decisões divergentes sobre a possibilidade de norma infraconstitucional estabelecer reserva de lei complementar fora das hipóteses disciplinadas na Constituição Federal. Na verdade, decisões mais recentes apontam pela impossibilidade, conforme o seguinte excerto:

4. **A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal**, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o quórum qualificado – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

5. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, Dje 5/9/2011.



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

adstrita à reserva de lei complementar (art. 43 da Lei Orgânica), o que afasta eventuais vícios formais propriamente ditos na tramitação do projeto.

17. O Prefeito apresenta Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (art. 16, II, da LC n. 101/2000), ocasião em que firma que o projeto não acarreta a geração de despesa de caráter continuado.

### **b) Considerações sobre o conteúdo do projeto de lei**

18. Quanto ao Projeto de Lei Ordinária n. 3119, o art. 1º lista as modalidades de anúncio que serão objeto de tratamento pelo ato normativo, quais sejam os publicitários, especiais, imobiliários e sonoros. **Já o art. 3º, inciso I, apresenta um rol com as definições de anúncio e inclui o anúncio indicativo** (“*visa apenas identificar, no próprio local da atividade, os estabelecimentos e/ou profissionais que dele fazem uso*”), o qual, no entanto, não é objeto de tratamento pelo projeto de lei. **Assim, a inclusão da definição causa estranheza, na medida em que o projeto não dedica nenhum artigo ao anúncio indicativo.**

19. Alguns Municípios, como São Paulo e Piracicaba<sup>2</sup>, possuem leis semelhantes, quase idênticas ao projeto de lei em análise, mas dedicam algumas linhas aos anúncios indicativos.

20. **O Capítulo III do projeto apresenta as normas gerais.** Nada obstante, os artigos 5º, *caput*, 6º, *caput*, 7º, *caput* e 8º, *caput*, **limitam o regramento aos anúncios publicitários, alijando os demais tipos de anúncio (especial, sonoro, etc).** Há uma contradição, aproximando o capítulo das normas especiais, pois as normas gerais, a princípio, deveriam disciplinar aspectos referentes ao conjunto da lei, não apenas aos anúncios publicitários.

---

6. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. (ADI 5003, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12-2019).

Em que pese a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, deve-se ressaltar que o dispositivo da Lei Orgânica continua vigente e presume-se constitucional, indo ao encontro da autonomia municipal, notadamente dos atributos da auto-organização e autolegislação.

<sup>2</sup> Leis nº 14.223/2006 e 6.468/2009, respectivamente.



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

21. As demais espécies de anúncio não necessitam observar as disposições dos artigos 5º a 8º, inclusive as proibições previstas no art. 7º?
22. O art. 7º, inciso IX, proíbe a veiculação de anúncio (publicitário) no mobiliário urbano. No entanto, o art. 2º, inciso VII, define anúncio como qualquer difusão de mensagem instalado em mobiliário urbano, ao passo que o art. 21 disciplina o anúncio publicitário em tais bens.
23. Os artigos 9º a 28 apresentam as normas especiais referentes às modalidades de anúncio. Alguns aspectos técnicos podem ser objeto de consulta diretamente às Secretarias Municipais competentes.
24. No Capítulo V, a Seção II – Da revogação da licença do anúncio e o art. 31 mencionam a possibilidade de revogação da licença em algumas situações.
25. A revogação, enquanto ato administrativo de desfazimento, retirada ou extinção de outro ato administrativo ocorre em situações em que há espaço para análise do mérito administrativo, ou seja, análise da conveniência e oportunidade na manutenção de ato legal.
26. Dentre as outras espécies de retirada do ato administrativo é possível mencionar a anulação (vício de ilegalidade na origem), cassação (ilegalidade superveniente, ou seja, descumprimento dos ditames legais após a emissão do ato), contraposição (ato posterior com efeitos opostos), caducidade (leis posterior torna o ato ilegal).
27. No entanto, o art. 31 menciona algumas situações em que haverá a extinção da licença por motivos alheios à supressão de ato legal que se tornou inoportuno e inconveniente (revogação).
28. Assim, tecnicamente mais correto que a Seção II seja renomeada para “Da extinção da licença do anúncio”, com substituição, no art. 31, *caput*, da palavra “revogada” por “extinta”.
29. Da mesma forma, no art. 39, II, recomenda-se a substituição de “revogação” por “extinção”, pois a revogação não possui caráter punitivo.
30. Os artigos 45 a 47 disciplinam as consequências advindas da apreensão de bens. No entanto, os artigos 16 a 17 do Código de Posturas Municipais, Lei nº 702/1980, já disciplinam o instituto, inclusive com respeito ao devido processo legal, na medida em que há previsão de prévia notificação do interessado.
31. Aparentemente na contramão da segurança jurídica o art. 48 não disciplina prazo para adequação dos anúncios já licenciados e instalados, embora o parágrafo único



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

trate da imposição de penalidade quando inobservados os prazos estabelecidos no projeto de lei.

32. Frise-se, não foram encontrados no projeto de lei quaisquer prazos para adequação, tornando o art. 48, parágrafo único, inócuo.

33. **Assim, parece ser absolutamente proporcional e razoável a indicação de prazo para que os interessados se adequem ao novo regramento legal, como ocorrerá no Município de São Paulo por meio da Lei n. 14.223/2006:**

Art. 45. Todos os anúncios especiais autorizados e indicativos já licenciados deverão se adequar ao disposto nesta lei até 31 de dezembro de 2006.

§ 1º. O prazo previsto no "caput" deste artigo poderá ser prorrogado por mais 90 (noventa) dias, caso os responsáveis pelo anúncio justifiquem a impossibilidade de seu atendimento, mediante requerimento ao órgão competente do Executivo.

§ 2º. Em caso de não-atendimento aos prazos previstos neste artigo, serão impostas as penalidades previstas nos arts. 40 a 43 desta lei.

34. **Outra saída legítima é a estipulação do prazo de *vacatio legis*, na medida em que o art. 56 do projeto indica que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.**

35. Com efeito, o art. 8º da LC n. 95/1998 apresenta diretriz no sentido de ser reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial.



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

### **c) Outras considerações: urgência, Código de Posturas Municipais, audiência pública e técnica legislativa**

**36.** Com relação ao pleito de urgência, os Srs. Vereadores poderão respeitar o prazo de 45 dias estabelecido na Lei Orgânica (art. 40) e repetido no Regimento Interno desta Edilidade (art. 137).

**37.** Sobre o tema, tanto o art. 40, §2º, da Lei Orgânica e o art. 137, *caput*, do Regimento Interno indicam que urgente é “o projeto cujo objeto, relevante e justificado, perder a finalidade se não apreciado no prazo de tramitação”, **ou seja, nos casos em que o projeto perde a sua finalidade e seus objetivos, tornando-se inútil se não for aprovado de forma célere, sem prejuízo da sua relevância e apresentação de justificativas.**

**38.** A utilização exacerbada e injustificada de tal expediente pode ensejar, salvo melhor juízo, vício de inconstitucionalidade por deliberação insuficiente.

**39.** Com relação ao Código de Posturas Municipais, Lei n. 702/1980, a **SEÇÃO 8º - Dos Anúncios e Cartazes**, trata especificamente sobre:

a afixação de anúncios, cartazes e quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, referentes a estabelecimentos comerciais, industriais ou profissionais, escritórios ou gabinetes, casas de diversões ou qualquer outro tipo de estabelecimento, depende de licença da Prefeitura, mediante requerimento dos interessados. (art. 215)

**40.** Haverá, assim, sobreposição normativa a partir da aprovação do Projeto de Lei n. 3119. **No entanto, não consta cláusula de revogação expressa no projeto em voga, tampouco é possível afirmar que foi realizada análise a respeito de eventual revogação tácita (por incompatibilidade ou por regular inteiramente a matéria<sup>3</sup>).**

**41.** Outro ponto que pode ser objeto de consideração pelos nobres Edis é a realização de audiência pública para debater as alterações no tratamento dos anúncios em âmbito municipal, na medida em que o projeto assegura o exercício do poder de polícia para limitar, em atendimento ao interesse público, o exercício da propriedade privada, na conformidade do planejamento urbano, nos termos dos arts. 182 (política de desenvolvimento urbano) e 225 (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) da Constituição Federal.

<sup>3</sup> LINDB:

Art. 2º [...]

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



## *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

42. Sobre o tema, o art. 43 do Estatuto da Cidade apresenta a audiência pública como instrumento que densifica a legitimidade popular:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

II – debates, audiências e consultas públicas;

43. No que tange à técnica legislativa, a propositura está de acordo com as disposições da Lei Complementar n. 95/1998, ressalvado o exposto neste parecer.

44. A tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento; Obras e Serviços Públicos e Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente.

45. A apreciação do mérito cabe ao Plenário e eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Legislativo dependerá de voto favorável da **maioria simples** dos Vereadores.

### III Conclusões

46. Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer e a exiguidade de prazo para análise do projeto antes de sua apresentação para conhecimento ao Plenário, **opino pela constitucionalidade do projeto quanto à competência legislativa, iniciativa e regularidade formal.**

47. **Quanto ao conteúdo, as orientações gerais foram traçadas nos parágrafos 18 a 35, 39 e 40**, com destaque para a sobreposição com relação ao Código de Posturas Municipais e ao prazo para adequação e/ou *vacatio legis*, sem prejuízo de nova análise jurídica durante o trâmite do processo legislativo, restando aos Nobres Edis analisar em definitivo o mérito da questão, que dependerá de voto favorável da **maioria simples** dos Vereadores.

34. Outrossim, informo que a tramitação deve observar o disposto no Regimento Interno da Câmara e contar com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento; Obras e Serviços Públicos; Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente.

É o Parecer, a consideração superior.



# *Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista*

Campo Limpo Paulista, 17 de novembro de 2023.

**Breno Hernandes Gonçalves**  
**Procurador Jurídico**  
**OAB/SP nº 424.911**

Assinado por 1 pessoa: BRENO HERNANDES GONCALVES  
Para verificar a validade das assinaturas, acesse <https://cmcampolimpo paulista.1.doc.com.br/verificacao/7C1C-4D9B-8E31-BF36> e informe o código 7C1C-4D9B-8E31-BF36