



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

**Substitutivo nº 02 ao PL 88/2017**

A autoria da proposição original é do Sr. Prefeito Municipal, enquanto este substitutivo é de lavra dos Nobres Vereadores Hudson Pessini, Péricles Regis Mendonça de Lima e Anselmo Rolim Neto.

Trata-se de Substitutivo nº 02 Projeto de Lei 88 de 2017, que *dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana de Sorocaba, e dá outras providências.*

**De plano, destaca-se que este Substitutivo encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com ressalvas**, com base nos fundamentos que se seguem:

Esta proposição substitutiva dispõe sobre normas que dizem respeito à proteção do meio ambiente, especialmente à prevenção e o combate da poluição visual urbana (*outdoors* e demais anúncios visuais), conjugando elementos do PL original apresentado pelo Chefe do Executivo, com elementos do Substitutivo nº 01, de autoria do Edil José Francisco Martinez.

Neste sentido, a Constituição Federal estabelece que é de competência da Municipalidade a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas:

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

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A competência mencionada acima, é de ordem material, isto é, administrativa, não legiferante. No entanto, o ordenamento atual admite sem maiores controvérsias que os Municípios podem legislar sobre tal matéria, em se tratando de assuntos de interesse local, suplementando normas federais e estaduais, nesse sentido dispõe a Constituição da República:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local.

Na doutrina, destacam-se as lições do Professor José Nilo de Castro sobre o assunto:

Inegavelmente, cabe ao Município, como Poder Público, dispor sobre regras de direito, legislando em comum com a União e o Estado, com fundamento no art. 23, VI, CF. Portanto, quando um Município, através de lei – mesmo que se lhe reconheça conteúdo administrativo, em se tratando da competência comum, disciplinar esta matéria, fá-lo-á no exercício da competência comum, peculiarizando-lhe a ordenação pela compatibilidade local, em consideração a esta ou aquela vocação sua. Sobre o assunto cabe-lhe prover, a teor do artigo 23, VI, da CF, isto é, sobre meio ambiente, floresta e flora, em seu território. [CASTRO, José Nilo. DIREITO MUNICIPAL POSITIVO, 4º ed. Belo Horizonte/MG: Del Rey. 185 p].

Na mesma esteira, das disposições constitucionais já citadas, a Lei Orgânica do Município, disciplina em seu art. 33, I, “e”:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: (...)

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição.

Ademais, há de se ressaltar que **a posição mais atual do Judiciário**, tanto no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, quanto do Supremo Tribunal Federal, **é no sentido da POSSIBILIDADE DE O MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL, tendo em vista o interesse local, e a suplementação da legislação pátria.**

No precedente deste entendimento, Lei Municipal proibia queima da palha da cana-de-açúcar, em sede de Repercussão Geral, decidiu a Suprema Corte:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

(STF. RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). (g.n.)

**Quanto à iniciativa**, por sua vez, constata-se que **não se trata de norma de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo**, eis que não consta do rol de atribuições previstos no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, art. 47 da Constituição Estadual, e art. 38 da Lei Orgânica Municipal.

No mérito, ao estipular regras de padronização de anúncios publicitários urbanos, a propositura encontra **fundamento no Poder de Polícia do Município**, cuja definição legal encontra-se traçada no Art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, que:

Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento .... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. [Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371].

Sobre publicidade e propaganda, dispõe a Lei Orgânica, Art. 4º, XXII, “b”:

Art. 4º Compete ao Município: (...)

XXII - conceder licença para: (...)

b) afixação de cartazes, letreiros, anúncios, faixas, emblemas e utilização de alto-falantes para fins de publicidade e propaganda.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Observa-se ainda, que resta observada a exigência dos arts. 180, II, III e V e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõem:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

(...)

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

No entanto, em que pese a legalidade e constitucionalidade da propositura, algumas **correções pontuais são necessárias**:

Está estabelecido na Constituição Federal do Brasil que Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que foi feito, pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Neste diploma, o art. 11 estabelece que as proposições deverão ser articuladas de forma lógica, inclusive em divisões internas como seções, capítulos, títulos:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: [...]

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

Assim, **no que diz respeito à técnica legislativa**, a proposição apresenta um **erro na enumeração dos capítulos** da proposição, uma vez que após Capítulo VI, intitulado “Do Anúncio Publicitário no Mobiliário Urbano”, vem um novo Capítulo V, intitulado “Dos tipos de engenho publicitário”. Desta forma, verifica-se que o correto seria, a partir deste segundo



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

“Capítulo V”, que se constasse “Capítulo VII”, o que reflete numa total renumeração dos capítulos posteriores.

Portanto, faz-se **necessária a correção da enumeração de Capítulos a partir do “Capítulo V – Dos tipos de engenho publicitário”, para “Capítulo VII – Dos tipos de engenho publicitário”,** com a devida **atualização numérica dos demais capítulos**, em observância à melhor técnica legislativa, cuja alteração poderá ser realizada pela **Comissão de Redação**.

**Ainda quanto à técnica legislativa**, observa-se que o termo “bancas de jornal” **repete-se nos incisos, II e XV, do art. 7º** da proposição, que estabelece em quais locais são vedadas as instalações de engenho publicitário.

Assim, para evitar incongruência jurídica e possibilidade de múltiplas interpretações, é **recomendável a supressão de um dos termos “bancas de jornal”, nos incisos do art. 7º** do PL, para melhor interpretação da norma.

Por outro lado, **especificamente os art. 45 e 47 padecem de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**

De início, o **art. 45 da proposição dá atribuições expressas a órgão do Poder Executivo**, qual seja, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), o que encontra óbice no art. 84, II, da Constituição Federal, e simetricamente o art. 38, IV; e art. 61, II, da Lei Orgânica Municipal, retratando que tal matéria é de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.

Por sua vez, o **art. 47 da proposição, define a obrigatoriedade (“será”) da instituição de taxa de publicidade, via Decreto do Poder Executivo**. Assim, tal iniciativa parlamentar encontra óbice na Separação de Poderes (art. 2º, da Constituição Federal, art. 5º, da Constituição Estadual e art. 6º da Lei Orgânica Municipal), uma vez que o Decreto é ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, que dentro de seu poder regulamentar expede decretos autônomos ou regulamentares, dentro de sua esfera política de decisão.

Contudo, além disso, **nota-se outra inconstitucionalidade no art. 47 da proposição**, mas dessa vez, no âmbito **material**, uma vez que “**taxa de publicidade**”, juridicamente seria uma **espécie tributária**, conforme previsão no art. 145, II, da Constituição Federal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Assim, por ser espécie tributária, verifica-se que seria inconstitucional a instituição de taxa de publicidade via Decreto do Poder Executivo, não podendo esta proposição “delegar” essa atribuição ao Executivo, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade Tributária (art. 150, I, da Constituição Federal).

Ademais, é importante destacar que **taxas, por serem espécies de tributos, estão elas sujeitas a todas as limitações constitucionais ao Poder de Tributar**, logo, devem **observar a irretroatividade tributária** (art. 150, III, “a” da CRFB/1988); **a anterioridade e a anterioridade nonagesimal** (art. 150, III, “b” e “c” da CRFB/1988).

Em que pese já existir na Lei Municipal 3.446, de 5 de dezembro de 1990, a “taxa de licença para publicidade”, ao revogar e normatizar sobre a questão, este Substitutivo deve observar as limitações tributárias, que são garantias fundamentais dos contribuintes, de não se verem surpreendidos arbitrariamente pelo Poder Público.

Por fim, sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria dos membros, presentes a maioria absoluta dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno da Câmara.

**Ante o exposto, nada a opor sob o aspecto legal, exceto pelos arts. 45 e 47 do Substitutivo, que padecem de inconstitucionalidade**; bem como se devidamente **corrigidas as observações quanto à técnica legislativa apontadas acerca da renumeração de Capítulos, e dos apontamentos ao art. 7º do PL.**

É o parecer.

Sorocaba, 07 de novembro de 2018.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES  
Chefe da Seção de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica