



PARECER JURÍDICO Nº 242/2025

Referência: Projeto de Lei nº 23/2025-L

Autoria: Vereador Diego Gouveia da Costa

Assunto: Dispõe sobre a veiculação de propaganda nos veículos do sistema municipal de transporte coletivo da Estância Turística de São Roque, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. NORMA GENÉRICA. POSSIBILIDADE. PROPAGANDA NOS VEÍCULOS. SISTEMA MUNICIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 23, de 7 de fevereiro de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Diego Gouveia da Costa, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 23/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei trata da veiculação de propaganda nos veículos do sistema municipal de transporte coletivo da Estância Turística de São Roque. Esta iniciativa visa incentivar a divulgação de eventos, pontos turísticos e campanhas institucionais de interesse público, promovendo maior integração entre a administração municipal e a população. Para tanto, prevê:

Art. 1º Fica permitida, mediante análise e regulamento do Executivo, a veiculação de propaganda na traseira dos veículos pertencentes ao sistema municipal de transporte coletivo da Estância Turística de São Roque, com a finalidade de divulgar eventos e pontos turísticos, bem

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

como publicidade institucional para campanhas educativas e de interesse público.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, estabelece-se os seguintes conceitos:

I – “busdoor”: publicidade realizada por meio de adesivos aplicados no vidro traseiro dos ônibus;

II – “backbus”: publicidade que abrange toda a traseira do ônibus, com layout adaptado conforme o modelo da carroceria.

Segundo consta em Exposição de Motivos:

Destaca-se que esta proposição não afronta o princípio da separação dos poderes nem incorre em vício de iniciativa, uma vez que a matéria tratada não interfere na organização administrativa do Poder Executivo, mas apenas disciplina aspectos relacionados à publicidade em veículos do transporte coletivo municipal. Conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), leis de iniciativa parlamentar são constitucionais quando não invadem a competência privativa do chefe do Poder Executivo, respeitando as diretrizes gerais estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

A regulamentação proposta fundamenta-se nas melhores práticas urbanísticas e nos princípios da publicidade responsável, garantindo que a inserção de anúncios não comprometa a segurança viária e a estética urbana. A normatização segue os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, assegurando conformidade com os regulamentos federais.

Além disso, estudos apontam que a publicidade em veículos de transporte coletivo é uma ferramenta eficaz de comunicação em massa, alcançando diretamente a população e potencializando campanhas educativas e institucionais. A aplicação dessa estratégia permite a disseminação de informações relevantes para os munícipes de maneira economicamente sustentável e ambientalmente equilibrada.

A implementação desta medida proporcionará novas oportunidades de fomento ao turismo e à cultura local, incentivando a valorização da identidade municipal. Ainda, a regulamentação protege o interesse público ao impedir a proliferação de propagandas que possam causar poluição visual ou comprometer a funcionalidade dos veículos de transporte coletivo.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.



Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 23/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, no caso em exame, o Projeto de Lei municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

De fato, cabe ao Poder Executivo o exercício dos atos de gestão administrativa do Município. Apesar do exposto, não usurpa a competência

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

privativa do chefe do Poder Executivo lei 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 (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Ora, conforme dito alhures, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Assim, o PL de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre a divulgação de eventos e pontos turísticos, bem como publicidade institucional para campanhas educativas e de interesse público, não apresenta ofensa à regra da separação dos poderes, não se verificando interferência do Poder Legislativo em matéria que lhe é vedada.

A propaganda institucional é a que visa a promover atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades públicos. Ela deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social. Nela não podem constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, nos termos do art. 37, §1º, da Constituição Federal.

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Também não vejo inconstitucionalidade em legisferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal¹, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles²:

A publicidade urbana, abrangendo os anúncios de qualquer espécie e forma expostos ao público, deve ficar sujeita à regulamentação e polícia administrativa do Município, por ser assunto de seu interesse local e conter sempre a possibilidade de causar danos ao patrimônio público e à estética da cidade.

No mais, a legislação de trânsito e a de transporte possuem determinadas áreas de convergência, a começar pela competência legislativa, privativa da União, sobre a matéria (art. 22, inciso XI, da Constituição Federal). Entretanto, na área de transporte de passageiros, a própria Constituição estabelece competências específicas nos três níveis de Governo (União, Estados e Municípios).

A falta de dotação ou previsão orçamentária tão somente impede a implementação da ação, programa ou projeto previsto na lei, mas não a torna inconstitucional. Em vista disto, tem-se que a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, possui oportunidade e conveniência, não apresentando, assim, nenhum óbice de natureza legal ou constitucional.

Desta forma, compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (artigo 21, inciso XII, alínea e, da CF) e aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (artigo 30, inciso V, da CF).

Portanto, é prerrogativa do legislador municipal, ou seja, dos vereadores, propor projetos de lei que tratem de incentivo à segurança pública local e da criação de plataformas de videomonitoramento

¹ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

² Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 364.



3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviços Públicos” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 24 de setembro de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica