



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 2 de julho

de 2019.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n° 175/19-C

Ref.: Ofício SGP-12 n° 143/2019

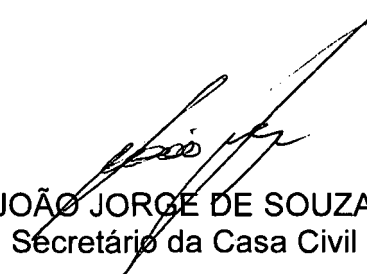
DOCREC

359/2019

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Administração Pública acerca do Projeto de Lei n° 898/2013, de autoria do Legislativo, que altera os artigos 18 e 44 da Lei n° 14.223/06, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela SPUrbanismo e pela Secretaria Municipal de Licenciamento.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.


JOÃO JORGE DE SOUZA
Secretário da Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

EDUARDO TUMA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo



SÃO PAULO URBANISMO

SP-URBANISMO/PRE/Superintendência de Planejamento da Paisagem Urbana
Rua Líbero Badaró, 504, 16º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-906
Telefone: (11) 3113-7500

Informação SP-URB/PRE-SPU Nº 016919624

São Paulo, 06 de maio de 2019

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei nº 898/2013, de autoria do Legislativo, que altera os artigos 18 e 44 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2016, e dá outras providências.

SMDU/AOC/CPPU

Sr. Secretário Executivo

Solicito providências para encaminhamento à Sra. Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, de nossa manifestação a seguir acerca do Projeto de Lei 898/2013 de autoria do Legislativo, que altera os artigos 18 e 44 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2016, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em referência, na forma do texto substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo, trata da inserção do parágrafo único ao artigo 18 da Lei nº 14.223/2006 que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo e dá outras providências, conhecida como Lei Cidade Limpa.

O referido artigo dispõe na sua redação vigente:

Art. 18. Fica proibida, no âmbito do Município de São Paulo, a colocação de anúncio publicitário nos imóveis públicos e privados, edificadas ou não.

O PL em análise propõe a seguinte inclusão:

Parágrafo único: O disposto no "caput" deste artigo não se aplica aos anúncios publicitários afixados nos topos dos edifícios que tenham seus projetos aprovados pela Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU. (NR)

O texto do projeto legislativo, em resumo, visa ampliar a possibilidade de instalação de anúncios publicitários na paisagem urbana da Cidade de São Paulo, permitindo-os em topos de edifícios, hoje restrita a poucos elementos do mobiliário urbano mediante contrapartidas de interesse público.

Em sua justificativa, o legislador proponente do PL em referência argumenta, entre outros, que a publicidade no topo dos edifícios seria menos ostensiva que os demais tipos de mídia, cuja ocorrência seria restringida uma vez que depende da existência de edificações, afirmando ainda que a presença deste tipo de mídia responde a uma característica peculiar da cidade e do referencial simbólico dos pontos de localização da cidade.

Alega ainda que para os empresários do segmento, é consenso que a publicidade exterior deve ser regulamentada, tributada e fiscalizada, mas não suprimida.

Apresenta também vários dados sobre mídias exteriores e valores envolvidos, sendo, no entanto dados bastante desatualizados, vários com datas de referência superior a 10 anos.

Em que pese a boa intenção da iniciativa legislativa, discordamos das premissas apresentadas na justificativas e que embasaram a proposição do PL nº 898/2013.

Com o advento da Lei Cidade Limpa e o ordenamento dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, um dos benefícios verificados foi a eliminação da publicidade excessiva na paisagem urbana e o fim da competição predatória anteriormente existente entre as várias modalidades de anúncio, assegurando "*o equilíbrio de interesses dos diversos agentes atuantes na cidade para a promoção da melhoria da paisagem do Município*", para consecução dos objetivos da Lei Municipal nº 14.223/2006.

Levando-se em conta a existência de dezenas de milhares de edifícios existentes na Capital paulista, consideramos haver grande potencial de impacto negativo para a paisagem urbana com a utilização de tal infraestrutura para suporte da publicidade, desequilibrando novamente os interesses dos agentes que atuam na cidade.

Desde a promulgação da Lei Cidade Limpa, toda a Política Pública relativa à exploração publicitária na paisagem urbana teve como diretriz o estabelecimento de contrapartidas de interesse público relevante, sendo a paisagem urbana considerada um bem público, tal como expresso nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei Municipal 16.050/2014).

A Lei 14.223/2006 limitou a veiculação de anúncios publicitários ao mobiliário urbano (art. 21), mesmo assim condicionada à previsão de lei específica, que estabelecerá condições e critérios para sua consecução.

São duas as Leis Municipais vigentes atualmente que tratam do assunto:

A Lei Municipal nº 16.786/2018, que dispõe sobre a outorga e a gestão de concessão para confecção, instalação e manutenção de sanitários públicos, a título oneroso e com exploração publicitária, cuja concessão ainda não foi realizada pela Prefeitura de São Paulo.

Em vigência também há a Lei Municipal nº 15.465/2011 que dispõe sobre a outorga e a gestão de concessão, visando a criação, confecção, instalação e manutenção de relógios eletrônicos digitais de tempo, temperatura, qualidade do ar e outras informações institucionais, bem como de abrigos de parada de transporte público de passageiros e de totens indicativos de parada de ônibus, com exploração publicitária. Tal regulamento originou dois contratos de concessões onerosas vigentes, tendo por objetos os relógios eletrônicos digitais e os abrigos de parada de ônibus.

Identificamos aqui potenciais prejuízos que poderão ser causados aos contratos de concessão onerosa vigentes, e por consequência à Municipalidade, tendo em vista as condições desiguais que se poderá estabelecer na exploração publicitária exterior, na hipótese de aprovação do PL em análise.

Cabe lembrar que o PDE estabelece, dentre suas diretrizes, que "*ações públicas e privadas com interferência na paisagem deverão atender ao interesse público*" (art. 87) de modo que os sistemas ambiental natural e urbano "*se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano*" (art. 5º, § 6º).

Não identificamos no PL em análise, de acordo com os requisitos do PDE e da Lei Cidade Limpa acima citados, os elementos que atendam prioritariamente o interesse coletivo.

Ao contrário, identificamos a prevalência do interesse de um segmento econômico da sociedade, representado especialmente pelos anunciantes, que poderão explorar, de forma remunerada não onerosa, espaços publicitários inseridos na paisagem urbana, promovendo dessa forma tratamento não isonômico, uma vez que tal oportunidade é vedada aos demais atores econômicos atuantes da sociedade.

Dessa forma, apresentadas as considerações anteriores, nossa avaliação é de que o PL nº 898/2013, se prosperar, estabelecerá condições negativamente permissivas para as atividades que pretende modificar, sem que haja contrapartida de interesse públicos relevante nem justificativas que as sustentem. Ao contrário da motivação que o inspirou, não vislumbramos ganhos adicionais à sociedade ou à administração pública com tais mudanças, mas, ao contrário, potenciais custos adicionais à Municipalidade e prejuízos ao ordenamento da paisagem urbana conquistado pelo marco regulatório vigente, motivo pelo qual manifestamo-nos contrariamente à sua proposição.

A. Regina L. Monteiro

Superintendente de Planejamento da Paisagem Urbana da São Paulo Urbanismo

Presidente da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU



Documento assinado eletronicamente por **Aparecida Regina Lopes Monteiro, Assessor(a)**, em 07/05/2019, às 14:37, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **016919624** e o código CRC **D7CD9814**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO

Assessoria Jurídica

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone:

Informação SMUL/AJ Nº 017111325

SMDU/GAB

Sr. Secretário

Trata-se de projeto de lei de autoria do Legislativo municipal, que altera os artigos 18 e 44 da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2016, e dá outras providências.

O objetivo é inserir parágrafo único ao art. 18 da Lei Municipal nº 14.223/2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo (*Lei Cidade Limpa*).

Na redação vigente, o art. 18 da Lei Cidade Limpa dispõe que:

Art. 18. Fica proibida, no âmbito do Município de São Paulo, a colocação de anúncio publicitário nos imóveis públicos e privados, edificadas ou não.

O PL propõe a inclusão do seguinte dispositivo:

Parágrafo único: O disposto no "caput" deste artigo não se aplica aos anúncios publicitários afixados nos topos dos edifícios que tenham seus projetos aprovados pela Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU

A Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU se manifestou, em sei 016919624, contrariamente à aprovação do projeto de lei, a afirmar, em suma, que:

1. o projeto representa potencial de impacto negativo para a paisagem urbana;
2. a exploração publicitária na paisagem urbana, desde a promulgação da Lei Cidade Limpa, teve como diretriz o estabelecimento de contrapartidas de interesse público por parte dos interessados; ou seja, para utilizar a paisagem urbana, o interessado deve arcar com uma contrapartida ao Poder Público, visto ser a paisagem urbana considerada como um bem público, tal como expresso nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei Municipal 16.050/2014);
3. a Lei nº 14.223/2006 limitou a veiculação de anúncios publicitários ao mobiliário urbano (art. 21), condicionada à previsão de lei específica;
4. há duas leis municipais vigentes sobre o assunto: a Lei nº 15.465/2011, que dispõe sobre a outorga e a gestão de concessão, visando a criação, confecção, instalação e manutenção de relógios eletrônicos digitais de tempo, temperatura, qualidade do ar e outras informações institucionais, bem como de abrigos de parada de transporte público de passageiros e de totens indicativos de

parada de ônibus, com exploração publicitária; e a Lei nº 16.786/2018, que dispõe sobre a outorga e a gestão de concessão para confecção, instalação e manutenção de sanitários públicos, a título oneroso e com exploração publicitária, cuja concessão ainda não foi realizada pela Prefeitura de São Paulo; haveria, portanto, potenciais prejuízos que poderão ser causados aos contratos de concessão onerosa vigentes, e por consequência à Municipalidade, tendo em vista as condições desiguais que se poderá estabelecer na exploração publicitária exterior, na hipótese de aprovação do PL em análise.

CPPU afirma, ainda, que o Plano Diretor municipal estabelece, dentre suas diretrizes, que *"ações públicas e privadas com interferência na paisagem deverão atender ao interesse público"* (art. 87), de modo que os sistemas ambiental natural e urbano *"se organizem equilibradamente para a melhoria da qualidade ambiental e bem-estar humano"* (art. 5º, § 6º).

Com propriedade, a Comissão deixa claro que não identifica, no PL, elementos que atendam ao interesse coletivo.

Os argumentos técnicos levantados pela CPPU nos parecem irretocáveis.

Não obstante, há outras razões de ordem jurídica que impedem, a nosso ver, a aprovação do PL tal qual apresentado.

Isso porque a Lei Municipal nº 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) determina, em seu art. 388, que:

Ficam mantidas as disposições da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo.

Ora, se o Plano Diretor Estratégico prevê que as disposições da Lei Cidade Limpa devem ser mantidas, qualquer alteração na Lei nº 14.223/2006 somente pode ser realizada após a alteração dessa disposição do Plano Diretor - PDE (art. 388).

O Plano Diretor é documento fundamental de ordenação do território (CF, art. 182, e Lei Orgânica Municipal, art. 150); toda e qualquer lei municipal que trate de política urbana deve ser compatível com suas disposições, sob pena de ilegitimidade.

Por outro lado, qualquer alteração no plano diretor depende da realização de audiências públicas e consultas prévias (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 40, §4º, art. 43). Assim, a disposição do plano diretor que prevê a manutenção das disposições contidas na Lei Cidade Limpa somente pode ser alterada por processo legislativo específico, em que seja garantida a ampla participação da população, mediante a realização de audiência públicas.

A vontade da população paulistana, expressa no art. 388 do PDE, foi a de manter incólume as disposições da Lei Cidade Limpa (Lei nº 14.223/2006), que trouxe significativos benefícios ao meio ambiente urbano, minorando os efeitos da poluição visual.

Assim, eventual modificação desta legislação só é possível a partir da alteração do Plano Diretor, que depende de um processo legislativo específico, como dito.

As leis municipais que tratam de matéria urbanística - e a Lei Cidade Limpa é claramente uma delas - devem obedecer às prescrições do plano diretor, em especial a que prevê a manutenção integral de um desses diplomas, como é o caso do art. 388.

Sobre o tema, já tivemos a oportunidade de nos manifestar no seguinte sentido:

Todas as leis municipais sobre organização do espaço urbano devem estar fundamentadas na lei que prevê o plano diretor: caso seus textos sejam contrários ao plano, serão inválidas. Nesse caso,

não há, como visto, derrogação de lei anterior por lei posterior, ou seja, não se aplica o critério cronológico do conflito aparente de normas.

Trata-se de aplicar o princípio da reserva de plano, que preceitua que o planejamento urbanístico seja unificado em um único documento. As principais orientações e instrumentos do planejamento urbano local devem estar inseridos no plano diretor. As principais decisões sobre organização do espaço urbano devem constar da lei que o institui. Por isso, qualquer outro diploma local sobre matéria urbanística deverá encontrar respaldo na lei que prevê o plano diretor. Assim, por exemplo, uma lei municipal somente pode criar uma operação urbana consorciada se houver previsão para tanto na lei que institui o plano diretor. Da mesma forma, a outorga onerosa do direito de construir somente pode ser aplicada se prevista no plano: nesse caso, lei municipal específica, fundamentada na lei do plano, pode estabelecer condições a serem observadas para o uso da outorga.

Vê-se, portanto, que alterar o plano diretor não é tarefa ordinária. Não basta editar outra lei para alterar seu conteúdo, ainda que parcialmente, ou ainda que a alteração se refira a apenas alguns de seus dispositivos.

*Qualquer alteração da lei que institui o plano diretor deverá ser realizada por meio do mesmo procedimento utilizado para sua edição. Devem ser realizadas audiências e consultas públicas e garantida a ampla publicidade quanto aos documentos e informações produzidos. Além disso, deve ser permitido o acesso de qualquer interessado aos documentos redigidos nesse processo de elaboração legislativa. (LEVIN, Alexandre. **Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano**. Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018).*

Dessa forma, o plano diretor, instrumento legislativo fundamental de regulação da política urbana municipal, determina que a Lei Cidade Limpa deve ser integralmente mantida. Assim, é ilegítima qualquer alteração da Lei nº 14.223/2006 por meio de processo legislativo ordinário, ou seja, sem a realização de audiências e consultas públicas, já que sua modificação equivale a alterar previsão expressa do Plano Diretor Municipal (art. 388), que determina, vale repetir, a manutenção *das disposições da Lei nº 14.223/2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo*.

Ademais, a redação do PL (sei 016481873) peca pelo excesso de indeterminação dos conceitos utilizados. Quais seriam os "edifícios" em que os cartazes poderiam ser instalados? De qual altura máxima/mínima? Em quais regiões da Cidade?

Essa ausência de definição ofende, na realidade, o princípio da legalidade, já que as definições desses conceitos, por não constarem da lei, deverão ser realizadas por meio de regulamento - seria o caso, portanto, de regular o poder de polícia estatal por meio de decreto; o procedimento conferiria discricionariedade um tanto quanto ampla ao Executivo, em prejuízo ao meio urbano, que poderia, nesse caso, ter sua proteção enfraquecida por mero ato normativo administrativo.

Diante do exposto, sugiro o encaminhamento do presente à PREF/CASA CIVIL/ATL, com a manifestação de contrariedade à aprovação do PL tal qual apresentado, pelas razões aqui expostas.

São Paulo, 13 de maio de 2019

ALEXANDRE LEVIN
Procurador do Município
Assessor Jurídico - SMDU/AJ
OAB/SP 175.781



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE LEVIN, Procurador do Município**, em 13/05/2019, às 17:43, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **017111325** e o código CRC **AA3D6364**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0001068-3

SEI nº 017111325



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO

Assessoria Jurídica

Rua São Bento, 405, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01011-100

Telefone:

Encaminhamento SMUL/AJ Nº 017132889

PREF/CASA CIVIL/ ATL III

Sra. Assessora Técnico_Legislativa

Encaminho as manifestações 016919624 contendo a análise da Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU/SMDU) contrária ao PL proposto, e 017111325 contendo a análise técnica da Assessoria Jurídica (AJ/SMDU), as quais acolho. Vale destacar que AJ/SMDU indica, adicionalmente à CPPU, que a Lei Municipal nº 16.050/2014 (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) determina, em seu art. 388, o que segue: "Ficam mantidas as disposições da Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo". Dessa forma, AJ/SMDU entende que qualquer alteração na Lei nº 14.223/2006 poderia ser realizada somente após a alteração dessa disposição do Plano Diretor Estratégico.

Atenciosamente,

São Paulo, 13 de maio de 2019.

FERNANDO CHUCRE

Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbanismo
SMDU



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Chucre, Secretário(a)**, em 15/05/2019, às 12:17, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **017132889** e o código CRC **5A522BBE**.