



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 306/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0128/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Eduardo Tuma e Isac Felix, que trata sobre o recolhimento de preço público pela utilização do espaço para divulgação promocional temporária, consistente na distribuição de folhetos nas vias e logradouros públicos, bem como a exposição de bandeiras, estandartes e indicadores do tipo seta em espaços públicos, destinados a veicular mensagens promocionais relativas à promoção de vendas de lançamentos imobiliários, ofertas específicas, além de mensagem de cunho educacional ou de elucidação pública.

O projeto disciplina os horários em que será possível a distribuição de folhetos e exposição de bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta e suas medidas, e dispõe sobre o recolhimento de preço público pela utilização do espaço público.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Com efeito, a propositura encontra fundamento no artigo 37, "caput", da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, não se tratando de nenhuma das matérias afetas à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo listadas no § 2º desse mesmo dispositivo legal.

Quanto ao tema tratado pela propositura, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e, ainda, para executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, a fim de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 30, incs. I, e VIII, e art. 182, Constituição da República).

Assim, na medida em que a propositura trata sobre um aspecto da ordenação da paisagem urbana, disciplinando os anúncios temporários de finalidade imobiliária e comercial, a matéria encontra-se evidentemente circunscrita no âmbito de interesse local do Município.

Neste sentido, oportunas as lições do I. Hely Lopes Meirelles:

Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais - habitação, trabalho, recreação, circulação -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local.

(Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Editora Malheiros, 15ª Ed., p. 536-537)

Ademais, o projeto disciplina o Poder de Polícia da Administração Pública, já que regula a distribuição de folhetos e a exploração publicitária no espaço urbano local, com o fim de regulamentar a paisagem urbana. Assim, o projeto prevê disciplina do Poder de Polícia, nos termos da definição do art. 78 do Código Tributário Nacional:

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.

Especificamente quanto ao Poder de Polícia Municipal destinado ao ordenamento da cidade, em vista do possível conflito das condutas individuais com o interesse social da comunidade, considerou, sobre a publicidade realizada no espaço público, o mesmo I. Hely Lopes Meirelles:

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 afã de propaganda, os anunciantes, via de regra, desrespeitam a propriedade alheia, colando cartazes e fazendo inscrições indelévels e maliciosas, com grafia errada. Essas manifestações afeiam a cidade com cartazes de gritante mau gosto, de proporções gigantescas, a impedir o descortino dos panoramas locais. Tais abusos devem merecer corretivo do Poder Público. Além disso, esquecem-se os anunciantes de que o grau de cultura e civilização de uma comunidade pode ser avaliado pelos anúncios que a cidade apresenta. A publicidade é uma autêntica radiografia da sociedade: revela seus hábitos, suas tendências, suas afeições, suas vaidades, seu progresso, sua riqueza, e até suas suscetibilidades mais recônditas.

(Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Editora Malheiros, 15ª Ed. p. 497- 498)

Desta forma, uma vez que o projeto disciplina a ordenação da paisagem urbana municipal e a distribuição de folhetos nas vias e nos logradouros públicos, insere-se na competência do Poder Legislativo para a edição de normas de caráter geral e abstrato sobre o tema.

Neste aspecto, vale ressaltar, também, que o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para propostas desta natureza, notadamente em vista da ausência, no caso, de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, não há que se cogitar de vício de iniciativa, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

No entanto, quanto à instituição de preço público pela realização da Divulgação Promocional Temporária (arts. 10 e 11 do projeto), cabe ao Poder Executivo a implementação da medida prevista pela propositura, de maneira concreta, através de provisões especiais, com respaldo em seu Poder Regulamentar (art. 69, III, Lei Orgânica do Município de São Paulo), respeitada a conveniência e a oportunidade da Administração Pública. Assim, os preços públicos tratados pelo art. 10 do projeto devem ser estipulados pelo Poder Executivo.

Quanto à responsabilidade pela utilização do espaço público e por sua limpeza, estabelecida pelo projeto de maneira exclusiva para a pessoa que promove a divulgação temporária (art. 3º, § 3º), trata-se de determinação de responsabilidade, matéria de direito civil, e, portanto, competência legislativa da União (art. 22, I, Constituição da República). Pela mesma razão deve ser suprimida da proposta a previsão de doação de materiais excedentes e não utilizados (art. 13, § 1º, VI).

Em relação à previsão de condições de trabalho das pessoas recrutadas para a distribuição de folhetos (art. 13, § 1º, incs. II - V), como, por exemplo, a distribuição de protetor solar, alimentação ou uniforme, bem como a previsão de fiscalização a ser exercida pelo Sindicato deste segmento (art. 17), trata-se de matéria de direito do trabalho, cuja competência para legislar é privativa da União Federal, conforme jurisprudência já consolidada do E. Supremo Tribunal Federal:

Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.314, de 1º-4-2004, do Estado de Rondônia, que impõe às empresas de construção civil, com obras no Estado, a obrigação de fornecer leite, café e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecerem com

antecedência mínima de quinze minutos ao seu primeiro turno de labor. Usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho (inciso I do art. 22).

(STF, Tribunal Pleno, ADI 3.251, rel. min. Ayres Britto, j. 18-6-2007, P, DJ de 19-10-2007.)

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, VI, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma de Substitutivo sugerido, com o fim de: i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, suprimindo os dispositivos que interfiram em atribuições privativas do Poder Executivo; iii) suprimir da proposta os dispositivos que tratam sobre a responsabilidade pela utilização do espaço público e sobre condições de trabalho das pessoas recrutadas para a divulgação.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0128/18.

Dispõe sobre anúncios temporários de finalidade imobiliária, comércio, concessionárias de veículos e outros no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º A Divulgação Promocional Temporária compreende a distribuição de folhetos nas vias e logradouros públicos, bem como a exposição de bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta em espaços públicos, destinados a veicular mensagens promocionais, relativas à promoção de vendas de lançamentos imobiliários, ofertas específicas, além de mensagens de cunho educacional ou de elucidação pública, que por se constituírem em peças móveis e de caráter transitório, ficam sujeitas ao recolhimento dos preços públicos pela utilização do espaço.

Art. 2º A distribuição de folhetos e a exposição de bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta, somente poderão ocorrer aos sábados, domingos e feriados, não ultrapassando o período compreendido entre as 10h00min e 17h00 min.

§ 1º Considera-se folheto o material impresso de qualquer natureza, onde serão veiculadas mensagens promocionais, distribuídos manualmente em espaços pré-determinados, observadas as disposições e parâmetros estabelecidos nesta lei.

§ 2º Considera-se bandeira, estandarte ou indicadores tipo seta, a divulgação promocional, confeccionada em tecido, lona, poliestireno ou qualquer outro material plástico reciclável, onde são veiculadas as mensagens promocionais, com uma ou duas faces de exposição, não compreendendo qualquer sistema de fixação nas vias e logradouros públicos ou privados, respeitadas as dimensões e parâmetros estabelecidos nesta Lei.

Art. 3º Os folhetos deverão ser entregues manualmente nos cruzamentos de vias ou logradouros públicos.

§ 1º Os folhetos com mensagens promocionais de que trata esta lei, deverão ser acondicionados em sacolas plásticas ou de outro material reciclável, evitando-se assim o descarte deste material nas vias e logradouros públicos.

§ 2º As sacolas que acondicionarão os folhetos deverão conter impressas em uma das faces, mensagens de cunha educacional ou de elucidação pública, que serão divulgadas pela Prefeitura do Município de São Paulo.

Art. 4º As bandeiras poderão medir no máximo 1,40 m (um metro e quarenta centímetros) de altura e 1,60 m (um metro e sessenta centímetros) de largura com mastro de até 3 m (três metros) e deverão ser expostas sempre com a presença de pessoas responsáveis pelo material no ponto autorizado, não podendo ser fixado em postes, placas ou quaisquer equipamentos públicos ou privados.

Art. 5º Os estandartes poderão conter área de impressão de mensagens promocionais com no máximo 0,70 m (setenta centímetros) de largura e 0,90 m (noventa centímetros) de altura com suporte de até 0,50 m (cinquenta centímetros) de pé, e deverão ser expostos sempre com a presença de pessoas responsáveis pelo material no ponto autorizado, não podendo ser fixado em postes, placas ou quaisquer equipamentos públicos ou privados.

Art. 6º Os indicadores tipo seta poderão medir no máximo 1,00 m (um metro) de largura e 0,50 m (cinquenta centímetros) de altura, e deverão ser expostos sempre com a presença de pessoas responsáveis pelo material no ponto autorizado, não podendo ser fixado em postes, placas ou quaisquer equipamentos públicos ou privados.

Art. 7º Poderão ser utilizados no máximo 50 (cinquenta) bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta, por Guia de Arrecadação recolhida, relativos à divulgação promocional de lançamentos imobiliários e ofertas específicas.

Parágrafo único. A divulgação promocional temporária de que trata esta lei deverá respeitar as placas de sinalização de trânsito, bem como a circulação de pedestres pelas calçadas.

Art. 8º Os folhetos, bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta, deverão atender ainda, aos seguintes requisitos:

I - conter nas suas áreas informações da razão social, número de inscrição de Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM e endereço sede da empresa divulgadora promocional;

II - para os folhetos, inclusão obrigatória da frase: "NÃO JOGUE ESTE IMPRESSO EM VIAS PÚBLICAS", observando o preceituado pela Lei Municipal nº 11.837/95.

Art. 9º Para um mesmo ponto de distribuição de folhetos, de exibição de bandeiras, estandartes ou indicadores tipo seta, poderão ser concedidas no máximo 3 (três) autorizações distintas, evitando-se aglomeração de pessoas e de material promocional, não interferindo no fluxo de veículos e de pedestres.

Art. 10. Fica instituído preço público a ser recolhido pela Divulgação Promocional Temporária, a ser fixado por unidade ou ponto de cruzamento de vias ou de logradouros públicos, de acordo com os dias de sua realização, por Decreto do Poder Executivo.

Parágrafo único. Os preços públicos instituídos por esta Lei serão atualizados em 1º de janeiro de cada exercício, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 11. Para os fins desta lei denomina-se empresa patrocinadora a beneficiária da divulgação promocional do produto ou serviço.

Art. 12. Considera-se divulgador, a empresa de divulgação promocional, inscrita no Cadastro de Contribuintes Mobiliários - CCM, devidamente autorizada, a qual será responsável por eventuais débitos de natureza fiscal relativos à indevida utilização do espaço público para os fins especificados nesta Lei.

Parágrafo único. Incumbe à empresa de divulgação promocional preservar a dignidade das pessoas recrutadas para a distribuição dos folhetos, como também das pessoas responsáveis pelas exibições de bandeiras, estandartes e indicadores tipo seta, preservando-as de situações vexatórias, embaraçosas ou de qualquer forma de discriminação.

Art. 13. Para exercer a divulgação promocional temporária, a empresa divulgadora deverá requerer previamente, por meio de seu representante legal, autorização junto à Prefeitura Regional da área em que se situam os pontos e locais das atividades que tratam esta lei, instruindo o requerimento com os seguintes documentos e informações:

I - indicação da quantidade de pontos, dos períodos e locais em que serão realizadas as divulgações promocionais temporárias, acompanhados de croqui que possibilite a correta localização desses locais, permitindo-se como margem de tolerância, o espaço equidistante de 50 m (cinquenta metros) do local indicado;

II - comprovação do recolhimento do preço público previsto para a utilização dos espaços municipais através das guias de arrecadação, que deverão constar os nomes das empresas patrocinadora e divulgadora promocional;

III - recolhimento da Taxa de Fiscalização de Anúncios - TFA, correspondente ao período de divulgação promocional temporária;

IV - certidão Negativa de Tributos Mobiliários Municipais;

V - comprovante de inscrição no Cadastro de Contribuintes Mobiliários- CCM;

VI - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

VII - certidões Negativas de Débitos da Receita Federal, INSS E ISS.

Parágrafo Único. Não serão protocolizados requerimentos incompletos, com erros ou desacompanhados das exigências estabelecidas neste artigo.

Art. 14. Pelo descumprimento do disposto na presente lei, a divulgadora promocional estará sujeita a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia, devendo este valor ser reajustado anualmente pela variação de Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 15. O Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 16. Ficam revogados o artigo 26 da Lei nº 14.517 de 16 de outubro de 2007 e artigos 160 e 163 da Lei nº 13.478 de 30 de dezembro de 2002.

Art. 17. As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art.18. Esta Lei entra em vigor a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Abstenção

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD) - Contrário

Reis (PT) - Relator

Ricardo Nunes (MDB) - Abstenção

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/04/2019, p. 80

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.