



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1418/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0158/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Adilson Amadeu, que visa permitir no âmbito da cidade de São Paulo a divulgação de publicidade social e de propaganda institucional pelos veículos de transporte individual de passageiros (táxis), na totalidade do vidro traseiro, em material que não prejudique a visibilidade do condutor.

Segundo o projeto, a publicidade social e propaganda institucional são aquelas sem fins lucrativos, de caráter educativo, social ou comportamental, orientadas de acordo com preceitos éticos, humanitários e de conscientização.

Fica facultado ao proprietário do veículo de táxi aderir, de forma gratuita, a campanhas veiculadas pela publicidade social ou propaganda institucional.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, posto que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

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.

Em relação à matéria, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Denota-se claramente, por outro lado, que a propositura veicula uma das formas de manifestação do poder de polícia administrativa do Município, cuja definição encontra-se no art. 78, do Código Tributário Nacional:

"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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles,

"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." (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 370/371).

Impende destacar que o Código de Trânsito Brasileiro veda a aposição de películas refletivas, ou não, painéis decorativos ou pinturas nas áreas envidraçadas do veículo, quando comprometem a segurança do veículo, na forma da regulamentação do CONTRAN (art. 111, III). A Resolução CONTRAN nº 254, de 26 de outubro de 2007, por sua vez, estabelece:

"Art. 7º A aplicação de película não refletiva nas áreas envidraçadas dos veículos automotores, definidas no art. 1º, será permitida desde que atendidas as mesmas condições de transparência para o conjunto vidro-película estabelecidas no art. 3º desta Resolução."

"Art. 3º A transmissão luminosa não poderá ser inferior a 75% para os vidros incolores dos pára-brisas e 70% para os pára-brisas coloridos e demais vidros indispensáveis à dirigibilidade do veículo."

Por outro lado, é proibido o uso de inscrição de caráter publicitário ou qualquer outra que possa desviar a atenção dos condutores em toda a extensão do para-brisa e da traseira dos veículos, salvo se não colocar em risco a segurança do trânsito (art. 111, parágrafo único, do Código de Trânsito Brasileiro).

O art. 230, incisos XV e XVI do Código de Trânsito Brasileiro reforça que são vedadas as inscrições, adesivos e símbolos de caráter publicitário afixados ou pintados no para-brisa e em toda a extensão da parte traseira do veículo, excetuadas as hipóteses previstas no Código, quais sejam, as mencionadas acima (quando não comprometem a segurança do veículo), assim como é vedado conduzir o veículo com os vidros total ou parcialmente cobertos por películas refletivas ou não, painéis decorativos ou pinturas.

Destarte, como se pode concluir, apenas são vedadas as inscrições que comprometam a segurança do veículo, ou seja, quando não permitem a visualização adequada por parte do motorista condutor.

A Portaria nº 119 de 01 de junho de 2011, da Secretaria Municipal de Transportes, ao regulamentar o tema da exploração publicitária no interior dos veículos de transporte individual de passageiros providos de taxímetro, determina:

"Art. 16. É proibida a veiculação das mensagens publicitárias:

I - de natureza político-partidária;

II - que atentem contra a moral, os bons costumes e a dignidade da família;

III - que promovam a discriminação ou o preconceito de raça, de religião, etnia ou nacionalidade;

IV - que promovam o uso de armas e munição; e

V - que induzam as pessoas ao consumo de bebidas alcoólicas e/ou de substâncias que causem dependência física e psíquica.

VI - que não atendam ao determinado no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária - CONAR."

"Art. 17. Ficarão resguardados 15% (quinze por cento) do espaço destinado à publicidade em vídeo ou impressa para uso preferencial de mensagens de caráter institucional, campanhas educativas e de utilidade pública, realizadas ou apoiadas pela Prefeitura de São Paulo.

Parágrafo único. A programação de mensagens institucionais será encaminhada à empresa constante do Termo de Credenciamento pelo Departamento de Transportes Públicos para inclusão na programação a ser veiculada no transporte individual de passageiros provido de taxímetro."

Sendo assim, é permitida a divulgação de publicidade social e propaganda institucional em veículos de transporte individual de passageiros, desde que não prejudiquem a segurança do veículo, de modo que o projeto tem amparo nas legislações federal e municipal, já que prevê que a publicidade ou propaganda que serão permitidas devem ser feitas em material que não prejudique a visibilidade do condutor.

Em reforço à competência municipal para dispor sobre o assunto, a Lei nº12.587, de 3 de janeiro de 2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana, alterada pela Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018, no seu art. 11-A, estabelece que compete exclusivamente aos Municípios regular e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito de seus territórios.

Há que se ponderar, contudo, que a expressão propaganda institucional, ou publicidade institucional é adotada em alguns diplomas legais, tais como a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a saber:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;"

A Lei das Eleições adota o mesmo sentido empregado pelo art. 37, §1º da Constituição Federal, que, contudo, não utiliza a expressão literalmente, mas se refere ao mesmo tipo de publicidade:

"Art. 37.

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos."

Em artigo publicado pela Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ, a Juíza de Direito Raquel de Andrade Teixeira Cardoso, da Série Aperfeiçoamento de Magistrados 7 - Curso: 1º Seminário de Direito Eleitoral: Temas Relevantes para as Eleições de 2012, esclarece que a expressão propaganda ou publicidade institucional adotada pela lei eleitoral é a mesma mencionada no art. 37, §1º, da Constituição Federal:

"A propaganda institucional tem assento constitucional (artigo 37, § 1º da CR) e será permitida aos administradores públicos, desde que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social. Sua finalidade é estritamente comunicar temas relevantes ou de comprovada gravidade e urgência em benefício da coletividade.

(...)

Por tal razão, o legislador eleitoral apresentou regramento segundo o qual, nos três meses que antecedem o pleito, está vedada a realização de propaganda institucional, privilegiando a regularidade da disputa eleitoral à plena utilização daquela." (CARDOSO, Raquel de Andrade Teixeira Cardoso. A vedação da Propaganda Institucional no período eleitoral e a Lei nº 9.504/1997. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 7 - Curso: 1º Seminário de Direito Eleitoral: Temas Relevantes para as Eleições de 2012. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedir eitoeleitoral_268.pdf. Acesso em 13 de julho de 2018)

Sendo assim, resta claro que o termo "publicidade institucional" já é empregado na legislação federal e constitucional, e com sentido diverso, de modo que, por razões de técnica legislativa, faz-se necessária a apresentação de substitutivo que adeque a linguagem do projeto.

Por outro lado, no âmbito do Direito do Consumidor, é conhecida a distinção conceitual entre os termos "publicidade" e "propaganda". Antonio Herman Benjamin explica:

" (...) Os termos publicidade e propaganda são utilizados indistintamente no Brasil. Não foi esse, contudo, o caminho adotado pelo Código de Defesa do Consumidor. Não se confundem publicidade e propaganda, embora, no dia a dia de mercado, os dois termos sejam utilizados pelo outro. A publicidade tem um objetivo comercial, enquanto a propaganda visa a um fim ideológico, religioso, filosófico, político, econômico ou social. Fora isso, a publicidade, além de paga, identifica seu patrocinados, o que nem sempre ocorre com a propaganda." (BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de Direito do Consumidor. 3 ed. São Paulo: RT, 2010. P. 229. Grifo nosso).

Destarte, a publicidade social mencionada pelo projeto não apresenta compatibilidade com a definição adotada majoritariamente pela doutrina consumerista, que dá ao termo publicidade necessariamente o objetivo de obtenção de lucro, e como se observa da redação do projeto, o fim que se busca é a divulgação de propaganda sem fins lucrativos, de caráter educativo, social ou comportamental, sendo necessária a reformulação do texto, mediante substitutivo.

Por se tratar de matéria sujeita ao quorum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Sendo assim, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para adotar a expressão campanhas de interesse social, em substituição às expressões publicidade social e propaganda institucional e para acrescentar alterações na Lei Municipal nº 14.223, de 6 de setembro de 2006, nos arts. 9º, XII e 12, §1º, com o fim de adequá-la ao disposto no projeto em apreço, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0158/18.

Dispõe sobre a permissão, no âmbito do município de São Paulo, de divulgação de campanhas de interesse social em veículos de transporte individual de passageiros (táxi) e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Artigo 1º Fica permitido no âmbito do Município de São Paulo a divulgação de campanhas de interesse social pelos veículos de transporte individual de passageiros (táxi).

Parágrafo único. A campanha de interesse social de que trata o caput é aquela sem fins lucrativos, de caráter educativo, social ou comportamental, orientada de acordo com preceitos éticos, humanitários e de conscientização.

Artigo 2º A campanha de interesse social será veiculada nos veículos da frota de táxi da cidade, na totalidade do vidro traseiro, em material que não prejudique a visibilidade do condutor.

Artigo 3º Fica facultado e de forma gratuita, ao proprietário de cada veículo táxi participar da divulgação de campanha de interesse social.

Art. 4º A Lei nº 14.223, de 26 de setembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 9º.....

.....

XII - nos veículos automotores, motocicletas, bicicletas e similares e nos "trailers" ou carretas engatados ou desengatados de veículos automotores, excetuados aqueles utilizados para transporte de carga e de transporte individual de passageiros (táxi). (NR)

Art. 12.....

.....

§ 1º. Para fins do disposto neste artigo, considera-se visível o anúncio instalado em espaço externo ou interno da edificação e externo ou interno dos veículos automotores, excetuados aqueles utilizados para transporte de carga e de transporte individual de passageiros (táxi)." (NR)

Artigo 5º Demais regulamentações complementares, para o cumprimento desta lei, serão editadas por Decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

Artigo 6º As despesas com a execução desta lei correrão a conta das dotações próprias do Orçamento, suplementadas se necessário.

Artigo 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/09/2018.

André Santos - PRB

Cláudio Fonseca - PPS - Relator

Edir Sales - PSD

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 13/09/2018, p. 73

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