

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 406/02

Ofício ATL nº 089/03, de 5 de março de 2003

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do Ofício nº 18/Leg.3/0020/2003, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica de lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 30 de janeiro de 2003, relativa ao Projeto de Lei nº 406/02.

De autoria da nobre Vereadora Myryam Athie, o projeto dispõe sobre a ordenação de anúncios na paisagem do Município de São Paulo.

Sem embargo dos meritórios propósitos que nortearam sua ilustre autora, impõe-se veto parcial ao texto aprovado, incidindo sobre o inteiro teor dos seguintes dispositivos, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos das razões adiante expostas:

- os incisos XVI e XXIV do artigo 8º;
- o inciso XI do artigo 10;
- a alínea "b" do inciso XV do artigo 11;
- o § 2º do artigo 13;
- o § 3º, respectivos incisos I, II, III, IV, V e VI, e os §§ 5º e 6º, I, todos do artigo 26;
- os §§ 1º, 2º e 3º do artigo 29;
- o "caput" e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 31;
- o artigo 45;
- o "caput" e os incisos I, II, III, IV, V e VI do artigo 46;
- o artigo 47;
- o "caput" e o parágrafo único do artigo 48;
- o "caput", respectivos incisos I, II, III, IV, V e VI e o parágrafo único do artigo 50;
- o "caput" e respectivos incisos I, II, III, IV, V e VI do artigo 51;
- o "caput" e respectivos incisos I, II, III e IV do artigo 52;
- o § 2º e respectivos incisos I, II e III, e o § 3º do artigo 79;
- os artigos 89 e 90.

Inicialmente, cumpre assinalar que os incisos XVI e XXIV do artigo 8º da mensagem aprovada, os quais definem, respectivamente, o envelopamento e o lote lindeiro, incorrem em evidente ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

Não obstante o inciso XVI conceitue o "envelopamento publicitário", tal modalidade de publicidade não é permitida por esta lei. A par disso, o envelopamento contraria o artigo 91 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, na medida em que não proporciona o equilíbrio visual entre os diversos elementos que compõem a paisagem urbana, prejudicando sua qualidade visual e ambiental, como mais adiante restará demonstrado nas razões de veto aos §§ 3º, 5º e 6º do artigo 26 do texto aprovado.

Já o inciso XXIV, por disciplinar a mesma matéria definida no inciso XXIII do mesmo artigo, em cuja conceituação acha-se ínsita a de lote lindeiro, afigura-se absolutamente desnecessário e até prejudicial à aplicação da lei por gerar dúvidas em sua interpretação. Na definição contemplada no referido inciso XXIII, lote "é a parcela de terreno contida em uma quadra, resultante de loteamento, desmembramento ou desdobro e com pelo menos uma divisa lindeira a logradouro público". A única diferença entre essa definição e aquela constante do inciso XXIV reside no acréscimo da expressão "relacionado nesta lei como N1, N2, N3", que diz respeito às vias públicas assim classificadas no Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/02), as quais já são abrangidas pelo conceito de logradouro público contido no inciso XXIII.

Portanto, não há razão que justifique a distinção entre lote e lote lindeiro para fins de aplicação desta lei, observando-se que o inciso XXIV do artigo 8º não só desatende ao interesse público, como também padece de ilegalidade, por transgredir o "caput" do artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98, por falta de clareza, precisão e ordem lógica, quando cotejado com o inciso XXIII.

Também o inciso XI do artigo 10 reveste-se de ilegalidade e contrariedade ao interesse público, posto que permite ampliar a área dos anúncios em locais onde atualmente há maiores restrições.

Isso porque tal dispositivo possibilita que, quando houver anúncios indicativos e publicitários no mesmo lote, se estenda a cota para 4 em todas as vias públicas estruturais do Município (N1, N2 e N3), sendo 2 para anúncios indicativos e 2 para anúncios publicitários.

No momento, a cota 4 só é permitida em algumas poucas zonas de uso - centro, centros de bairro e zonas industriais - não consultando ao interesse público sua ampliação para toda a cidade. Note-se que essa possibilidade revela-se mais perniciosa ao considerar-se que o texto aprovado não contém preceito fixando área máxima para cada anúncio, diversamente da Lei nº 12.115, de 28 de junho de 1996.

Com isso, restam prejudicados a qualidade ambiental do espaço público, a leitura e a apreensão da paisagem e de seus elementos constitutivos pelo cidadão e o equilíbrio visual entre tais elementos, com evidente infringência ao artigo 91 da Lei nº 13.430/02, a recomendar o veto ao inciso XI do artigo 10.

O mesmo se aplica à alínea "b" do inciso XV do artigo 11. Considerando-se a maior liberalidade presente no texto vindo à sanção, quanto aos tamanhos e altura das peças publicitárias, estender-se a permissão para sua instalação em lotes que não sejam lindeiros a vias públicas estruturais (N1, N2 e N3) afronta os objetivos e diretrizes da política municipal da paisagem urbana, contemplados nos artigos 91 e 92 da Lei do Plano Diretor Estratégico.

É oportuno lembrar que a face de exposição ou de visibilidade das peças publicitárias deve estar voltada apenas e diretamente para as vias públicas integrantes do sistema viário estrutural do Município, sendo vedada sua instalação em vias públicas coletoras e locais. Nesse sentido, permitir a instalação de peças publicitárias em vias coletoras e locais até a distância máxima de 120 (cento e vinte) metros, contados a partir do alinhamento de via estrutural classificada como N1, N2 e N3, implica autorizar que a publicidade invada áreas que dela devem permanecer preservadas.

Por conseguinte, se mantida a norma prevista na alínea "b" do inciso XV do artigo 11, as áreas preservadas de anúncios publicitários serão reduzidas ao mínimo, limitando-se a pequenas ilhas dentro do tecido urbano, o que resulta em sério agravamento das condições de poluição visual para o conjunto da cidade e, conseqüentemente, em afronta à Lei do Plano Diretor Estratégico e ao interesse público.

Quanto ao § 2º do artigo 13, é imperioso salientar que o anúncio em bens de valor cultural ou em sua área envoltória deve, obrigatoriamente, respeitar a legislação específica que protege tais bens e sua visibilidade.

O artigo 18 do Decreto-lei Federal nº 25, de 30 de novembro de 1937, ainda em vigor, o qual organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, estabelece que "sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança de coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto".

Como se vê, a determinação acima transcrita proíbe que se prejudique a visibilidade do bem de valor cultural mediante quaisquer intervenções em sua área envoltória que impeçam ou reduzam tal visibilidade.

Trata-se, pois, de norma proibitiva que, além de não comportar regulamentação, não pode ser desrespeitada nem mesmo na hipótese de eventual omissão do Poder Público diante de pedido de autorização para instalação de anúncio ou cartaz em sua área envoltória.

Ressalte-se que a previsão normativa contida no § 2º do artigo 13 da mensagem aprovada visa a autorizar a instalação de anúncio em bens tombados, em áreas tombadas e áreas envoltórias, independentemente de manifestação do CONPRESP, caso o Executivo Municipal não publique a lista dos bens tombados e a descrição dos respectivos perímetros envoltórios e visuais no prazo de 180 dias, a partir da publicação desta lei.

Indiscutivelmente, não se pode transmutar uma proibição legal em permissão pelo simples fato de o Poder Público, eventualmente, não publicar a listagem referida no § 1º do mesmo dispositivo.

Ademais, o disposto no § 2º do artigo 13 contraria a regra constante do inciso I do artigo 12 da própria lei, que, expressamente proíbe a colocação de anúncio na paisagem que oblitere, mesmo que parcialmente, a visibilidade de bens tombados, carecendo, portanto, de fundamento legal.

Finalmente, a norma inserida no § 2º do artigo 13 configura clara violação ao disposto no artigo 192 da Lei Maior Local, que estabelece caber ao Município a adoção de medidas de

preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens naturais e construídas, notáveis e dos sítios arqueológicos. Infringe também o inciso XII do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), o qual define a proteção, a preservação e a recuperação do patrimônio cultural como uma das diretrizes de cumprimento obrigatório pelo Município, merecendo veto por ilegalidade e ofensa ao interesse público.

No tocante aos §§ 3º, incisos I, II, III, IV, V e VI, 5º e 6º do artigo 26, é mister frisar, consoante observado anteriormente, que o "envelopamento" publicitário de edifícios em obras paralisadas ou não, mediante anúncio publicitário, por meio de telas de proteção, lonas de recobrimento de andaimes ou outro material, em qualquer ponto da cidade onde estejam em fase de construção, sem nenhuma restrição, contribui, indubitavelmente, para a poluição visual e prejudica o equilíbrio visual entre os diversos elementos componentes da paisagem urbana, infringindo o artigo 91 da Lei nº 13.430/02.

Note-se que o envelopamento publicitário foi utilizado nesta propositura como regra geral, em ampla liberalidade, e não em caráter excepcional, em limitadíssimas hipóteses, o que agrava a ilegalidade e a ofensa ao interesse público e à Lei do Plano Diretor Estratégico que maculam os §§ 3º, 5º e 6º do artigo 26.

No que respeita aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 29, é imperioso destacar que suas disposições acham-se em desacordo com as regras previstas na lei municipal que dispõe sobre a outorga de concessão para criação, desenvolvimento, fabricação, fornecimento, instalação, manutenção, conservação e exploração publicitária do mobiliário urbano, consubstanciada na Lei nº 13.517, de 29 de janeiro de 2003.

No tocante ao § 1º do artigo 29, verifica-se que os elementos do mobiliário urbano não só estão arrolados no artigo 2º do supracitado diploma legal, como também se acham identificados no artigo 30 do texto vindo à sanção, não sendo, pois, passíveis de nova definição no edital do certame licitatório.

O mesmo se aplica ao § 2º do artigo 29, que remete ao edital licitatório a fixação do prazo das concessões e de eventuais prorrogações, em frontal divergência com o comando contido no artigo 5º da Lei nº 13.517/03, que estabelece o prazo máximo de 20 (vinte) anos para sua outorga, facultada ao edital apenas a possibilidade de estipulação de prazos menores.

Já o § 3º do artigo 29 alberga disposição que, além de alheia à matéria relativa aos anúncios, vez que pretende disciplinar o próprio regime jurídico e contratual das concessões de mobiliário urbano, afigura-se despicienda, pois é óbvio que o mobiliário urbano que tenha sido normatizado por lei específica a ela está submetido enquanto não for revogada. Por outro lado, tal dispositivo é desprovido da necessária clareza e precisão, eis que não esclarece a que leis específicas se refere, deixando de observar a norma constante do "caput" do artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98.

Aliás, a exemplo dos parágrafos que o antecedem, o § 3º do artigo 29 desatende ao interesse público e incorre em ilegalidade, por conferir a questões já adequadamente disciplinadas por normas específicas tratamento em flagrante descompasso com estas, ensejando dúvidas em sua interpretação, o que caracteriza transgressão ao disposto no inciso IV do artigo 7º da lei complementar federal acima mencionada.

Igualmente, o "caput" e os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 31 versam sobre a matéria objeto da Lei nº 13.517/03, imprimindo, porém, ao assunto disciplina normativa em desacordo com a referida lei municipal.

O § 1º do artigo 31 contempla assunto de conteúdo estranho ao da propositura, pois não diz respeito a anúncios na paisagem municipal, sendo passível de tratamento mais adequado no respectivo edital de licitação. Ademais, dispõe sobre assunto já regulado no inciso V do artigo 28 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o qual exige que a empresa estrangeira obtenha autorização do Governo Federal, mediante decreto, para operar no Brasil e apresente ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Igualmente, a questão inserida no § 2º do artigo 31, embora disciplinada no inciso II do artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93, ao impor restrição à participação de empresas inadimplentes ou que não tenham cumprido contratos anteriores, diverge da norma constante do inciso IV do artigo 87 da citada lei federal, segundo a qual apenas as empresas que tenham sofrido a penalidade de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública estão impedidas de participar do certame licitatório, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição.

Quanto ao § 3º do artigo 31, releva observar que o enquadramento estético de anúncio em mobiliário urbano obedece, primeiramente, às características específicas dos elementos do mobiliário a serem concebidos, projetados e fabricados de acordo com os termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, conforme dispõe o artigo 4º da Lei Municipal nº 13.517/03.

Por sua vez, as proibições veiculadas nos §§ 4º e 5º do mesmo artigo 31 padecem de inconstitucionalidade, por infringência aos princípios constitucionais da isonomia, da livre iniciativa e da livre concorrência, consagrados, respectivamente, nos artigos 5º, "caput", 1º, inciso IV, e 170, "caput" e inciso IV, todos da Constituição Federal, caracterizando inadmissível discriminação às empresas às quais se referem, sem qualquer benefício para o interesse público.

Além disso, a restrição introduzida no § 5º do artigo 31 não convém ao interesse público, para o qual o que importa é a correspondência entre os preços das locações dos espaços publicitários e os de mercado. Em caso de comportamento lesivo ao interesse público, serão aplicadas as sanções previstas na legislação pertinente, no edital e na licitação.

Como se vê, o artigo 31 incide em manifesta ilegalidade, por versar sobre questões já disciplinadas quer na Lei Federal nº 8.666/93, quer na Lei Municipal nº 13.517/03, desatendendo aos incisos II e IV do artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 95/98, a par de ferir o interesse público.

No que concerne ao artigo 45, que limita a responsabilidade pela utilização do espaço público exclusivamente às empresas de promoção e divulgação, impende ressaltar sua evidente contrariedade ao interesse público, haja vista que exclui a responsabilidade de quaisquer outras pessoas físicas ou jurídicas que não aquelas que menciona, incorrendo, ainda, em ilegalidade, por inobservância ao "caput" do artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98, ante a falta de clareza, precisão e lógica de seus termos genéricos.

Com relação ao inteiro teor dos artigos 46, 47, 48, 50, 51 e 52 da mensagem aprovada, é patente que tais dispositivos dizem respeito à organização administrativa e serviços públicos, bem como envolvem assunto de típica gestão administrativa, além de criar atribuições para órgãos municipais, impondo-lhes normas e procedimentos de natureza administrativa, o que é vedado ao Legislativo por expressa disposição legal.

Com efeito, "ex vi" do disposto no inciso IV do § 2º do artigo 37 e no inciso XVI do artigo 69, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, as normas que tratam de organização administrativa e serviços públicos são de iniciativa privativa do Prefeito, a quem compete igualmente a gestão e a administração dos bens municipais, nos termos dos artigos 70, incisos VI e XIV, e 111, do mesmo diploma legal.

Destarte os dispositivos ora vetados, indiscutivelmente, extrapolam as atribuições do Legislativo e invadem a esfera de competências específicas do Executivo, configurando afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 6º da Lei Maior Municipal. Demais disso, a especificação de procedimentos administrativos, de guias de recolhimento e de documentos a serem apresentados pelos interessados constitui claramente matéria regulamentar a ser disciplinada mediante decreto, o que demonstra a inadequação do tratamento imprimido pelo texto aprovado.

No que concerne aos §§ 2º e 3º do artigo 79, suas disposições desatendem ao interesse público, posto que os prazos neles estabelecidos afiguram-se excessivamente longos para a adequação dos anúncios publicitários à nova legislação que, ao entrar em vigor, deve ser prontamente aplicada, cabendo ao Poder Executivo, mediante decreto, definir normas que permitam sanar eventuais dificuldades operacionais para essa finalidade, durante a fase inicial de sua vigência.

Finalmente, é nítida a ilegalidade que recai sobre os artigos 89 e 90, segundo os quais ficam mantidas as disposições de diversos decretos municipais, resultando, portanto, inequívoca a impossibilidade de sua modificação ou revogação pelo Executivo mediante novos decretos, o que constitui indevida ingerência em suas competências, previstas nos artigos 69, inciso III e 70, inciso XIII, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como ofensa ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Vale lembrar que decreto é ato normativo da competência exclusiva da Chefia do Executivo, a quem incumbe deliberar sobre sua alteração ou revogação.

Aliás, cabe destacar a impropriedade técnico-legislativa da redação do artigo 89, que acaba por contrariar aquela constante do artigo 90, na medida em que este mantém, independentemente da nova regulamentação mencionada no artigo 89, o Decreto nº

33.394/93, sendo patente o conflito entre as duas disposições, a configurar também ilegalidade, por inobservância ao "caput" do artigo 11 da lei Complementar Federal nº 95/98.

Por conseguinte, diante das razões acima expostas, que evidenciam a inconstitucionalidade, a ilegalidade e a contrariedade ao interesse público de que se revestem os dispositivos inicialmente arrolados, vejo-me compelida a vetá-los em seu inteiro teor, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não podendo deixar de assinalar que no texto vindo à sanção estão ausentes o artigo 14 e o § 4º do artigo 26, dentre várias outras imperfeições nele constatadas.

Devolvendo, pois, o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara, valho-me da oportunidade para reiterar a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.

MARTA SUPLICY, Prefeita

Ao Excelentíssimo

Senhor ARSELINO TATTO

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo