TC 13.580/2019

REPRESENTAÇÃO. SMUL. Suposta ilegalidade da utilização de modal de transporte (bicicletas) para publicidade. Res. SMUL. AOC. CPPU/001/19. Lei Mun. 14.233/06. 1. A utilização dos logotipos privados se presta a identificar a empresa parceira, e não a ganhos financeiros desproporcionais da instituição privada. 2. Dirimido o suposto favorecimento de uma das empresas parceiras. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

3.130ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta, por presentes os requisitos de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar, após o cumprimento do disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 10 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento Representação formulada pelo Vereador Celso Jatene em face de suposta ilegalidade na utilização de modal de transporte para publicidade, disciplinada pela Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019, em flagrante desrespeito à Lei Cidade Limpa e eventualmente promovendo lucros não admitidos aos envolvidos e prejuízos aos cofres públicos.

O Representante, em síntese, apontou que as bicicletas disponibilizadas para a população por meio do Programa Integra-Bike veiculariam ilegalmente a logomarca do Banco Itaú Ltda., pois a mencionada identificação consistiria em anúncio/publicidade proibidos pelo artigo 9º[1] da Lei Municipal nº 14.223/06 – Cidade Limpa, trazendo benefícios financeiros desproporcionais ao particular, ante o baixíssimo investimento. Alertou que a instituição financeira não é Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada ou empresa parceira associada devidamente cadastrada nos termos da Lei Municipal nº 16.388/2016, logo não se qualificaria como empresa prestadora de serviços de compartilhamento de bicicletas. E, ainda, indagou sobre o porquê de apenas o Banco Itaú circular bicicletas com propagandas na Capital Paulistana.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo conhecimento da Representação, por preencher os requisitos do Regimento Interno do TCMSP. Sobre o mérito, contudo, elaborou quesitos e sugeriu que a Administração fosse convocada para respondê-los e oferecer elementos que considerou indispensáveis para o esclarecimento do assunto e para a análise exauriente da matéria.

Oficiada, a Secretaria informou que a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo estabelecem como diretriz, entre outras, a promoção dos modos não motorizados de meio de transporte urbano, assim, em setembro de 2017 foi promulgado o Decreto n° 57.889/2017, que disciplina o compartilhamento de bicicletas na cidade e que a Lei Municipal n° 16.388/2016 instituiu o Programa Integra-Bike, que se destina à implantação e integração de um sistema de compartilhamento de bicicletas públicas aos principais terminais rodoviários, estações de trem e de metrô, conectando os bairros aos terminais de transporte público. Dessa forma, o Decreto 57.889/2017 estabeleceu as orientações para o sistema de bicicletas compartilhadas, que deve ser prestado por operadora devidamente cadastrada como Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada - OTTC, perante a Administração. Afirmou que o mencionado Decreto definiu, ainda, que as bicicletas vinculadas ao serviço de compartilhamento devem ter identidade visual própria, como adesivos ou pinturas visíveis que facilitem a identificação pelos usuários e pela fiscalização de trânsito, respeitada a legislação. Ponderou que a Lei Municipal

[1] Art. 9º. É proibida a instalação de anúncios em: (...)
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.

n° 14.223/2006 – Lei Cidade Limpa, no inciso XIII[2] do artigo 7º, estabelece que não são considerados anúncios a identificação das empresas nos veículos automotores utilizados para a realização de seus serviços, pressupondo-se, portanto, a exclusão das bicicletas e o inciso XII do artigo 9° da mesma Lei dispõe que seria proibida a instalação de anúncios em bicicletas e que, nesse panorama, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU avaliou que a não inclusão de bicicletas no inciso XIII do artigo 7° deveu-se ao fato de que à época as bicicletas eram utilizadas, predominantemente, como veículo de uso recreativo e, também, em ações de caráter publicitário, o que justificava a proibição do inciso XII do artigo 9°. Assim, com as novas políticas públicas de incentivo à utilização de bicicletas como modal de transporte nas cidades, desenvolvidas após a promulgação da Lei 14.223/2006, a CPPU considerou que o inciso XIII do artigo 7º ficou defasado e, se é permitida às empresas sua identificação nos veículos automotores utilizados para a realização de seus serviços, não há motivos para não estender tal possibilidade às bicicletas, requerendo, por conseguinte, sua regulamentação.

Dessa forma, considerando o disposto nos artigos 35[3] e 47[4] da Lei Municipal n° 14.223/2006, bem como no artigo 331[5] da Lei Municipal n° 16.050/2014, que conferem à Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – CPPU competência para, entre outros, deliberar sobre a aplicação da legislação, dirimir dúvidas na interpretação de dispositivos ou, em face de casos omissos, propor e expedir atos normativos relacionados à Lei Cidade Limpa, a Comissão

---

[2] Art. 7º. Para os fins desta lei, não são considerados anúncios: (...)
XIII - a identificação das empresas nos veículos automotores utilizados para a realização de seus serviços.

[3] Art. 35. Compete à Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU: I - apreciar e emitir parecer sobre casos de aplicação da legislação de anúncios, mobiliário urbano e inserção de elementos na paisagem urbana; II - dirimir dúvidas na interpretação de dispositivos desta lei ou em face de casos omissos; III - elaborar e apreciar projetos de normas modificativas ou inovadoras da legislação vigente, referentes a anúncios, mobiliário urbano e paisagem urbana, com as justificações necessárias visando sua constante atualização, diante de novas exigências técnicas e peculiares locais; IV - propor à Comissão Municipal de Política Urbana diretrizes relativas à política municipal de proteção e promoção da boa qualidade da paisagem urbana; V - propor e expedir atos normativos administrativos sobre a ordenação dos anúncios, paisagem e meio ambiente; VI - expedir atos normativos para fiel execução desta lei e de seu regulamento, apreciando e decidindo a matéria pertinente.

[4] Art. 47. Novas tecnologias e meios de veiculação de anúncios, bem como projetos diferenciados não previstos nesta lei, serão enquadrados e terão seus parâmetros estabelecidos pela Comissão de Proteção da Paisagem Urbana – CPPU.

[5] Art. 331. Cabem à Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU, órgão colegiado do Sistema de Planejamento e Gestão Democrática do Município, as seguintes competências: I - apreciar, emitir parecer e deliberar sobre casos de aplicação da legislação específica sobre anúncios, mobiliário urbano, infraestrutura, inserção e remoção de elementos na paisagem urbana; II - dirimir dúvidas na interpretação da legislação específica ou em face de casos omissos; III - elaborar e apreciar projetos de normas modificativas ou inovadoras da legislação vigente, referentes a anúncios, mobiliário urbano e outros elementos que constituem a paisagem urbana; IV - propor ao Conselho Municipal de Política Urbana diretrizes relativas à proteção e promoção da qualidade da paisagem urbana; V - propor e expedir atos normativos administrativos sobre a ordenação dos anúncios, de mobiliário urbano e de infraestrutura e demais elementos da paisagem; VI - propor normas e regramentos relativos às novas tecnologias e meios de veiculação de anúncios, bem como projetos diferenciados que tenham interferência na paisagem urbana; VII - expedir atos normativos para fiel execução desta lei e de seu regulamento, apreciando e decidindo a matéria pertinente; VIII - deliberar sobre o Plano Municipal de Ordenamento da Paisagem Urbana e fiscalizar sua implementação.

regulamentou a comunicação visual de bicicletas e estações vinculadas aos serviços de compartilhamento no Município por meio da Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019, destacando que tal iniciativa não invade a competência privativa e constitucional da Câmara Municipal, mas baseia-se tão somente em suas atribuições previstas na Lei Cidade Limpa, no PDE e no Decreto Municipal 56.268/2015, que dispõe sobre órgãos colegiados da SMDU. Contestou a afirmação de que a Resolução questionada alteraria a proibição de anúncios em bicicletas, o que continua em vigor, pois a mera identificação das empresas em seus veículos não se enquadra nas definições legais de anúncio e não se trata de publicidade. Entendeu equivocada a comparação da identificação das empresas nas bicicletas compartilhadas com a exploração publicitária que se dá nos painéis em abrigos de pontos de parada de ônibus ou nos relógios de tempo e temperatura, pois nestes a concessionária comercializa a exploração publicitária com a venda dos espaços para qualquer empresa neles anunciar seus produtos e serviços, o que não é possível nas bicicletas, conforme expresso no art. 7º[6] da Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019. Aduziu que tal Resolução não favorece nenhuma empresa e considera prestadoras de serviços de compartilhamento de bicicletas as Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas – OTTCs, bem como as empresas parceiras associadas, portanto, qualquer empresa pode associar-se em parceria com as OTTCs, como fazem atualmente os Bancos Itaú e Bradesco.

Ciente dos esclarecimentos e justificativas trazidos pela Pasta, a AJCE, acolhendo os argumentos de defesa, entendeu que a Representação é improcedente, pois há elementos que demonstram que o Banco Itaú não é o único a disponibilizar bicicletas compartilhadas, que a sistemática do Programa Integra-Bike parece sinalagmática quanto às obrigações das partes e foi razoável a solução encontrada para a interpretação legislativa, não se vislumbrando prejuízo ao equilíbrio entre os Poderes.

De sua parte, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu ser a Representação procedente por não existir suporte legal para a exposição de logomarcas privadas nas bicicletas colocadas à disposição para compartilhamento, tampouco a possibilidade de contrapartidas de publicidade em favor do convenente privado.

Em nova intervenção nos autos, a Pasta contestou o parecer da SFC argumentando tratar-se de interpretação restritiva e insuficiente acerca de toda a legislação sobre o tema, que teria desconsiderado, inclusive, as atribuições legais da CPPU e reiterou a informação de que ao editar a Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019, que dispõe sobre a comunicação visual de bicicletas e estações vinculadas aos serviços de compartilhamento no Município de São Paulo, referida Comissão tão somente exerceu sua atribuição.

Considerando que a divergência instaurada pela SFC refere-se a matéria de natureza jurídica, determinei que a AJCE novamente se

[6] Art. 7º É proibida a instalação de anúncios publicitários nas bicicletas e estações vinculadas aos serviços de compartilhamento

manifestasse. Atendendo à determinação, a Assessoria Jurídica pontuou especificamente, quanto ao uso de logotipos privados em bicicletas compartilhadas, que o entendimento daquele Corpo Jurídico é de que a proibição do artigo 9º, XII da Lei Cidade Limpa estaria relacionada à instalação de anúncios de natureza publicitária nas bicicletas, conforme artigo 6º, I, "b" do mesmo diploma, situação que não se confundiria com a identificação da empresa que presta o serviço de compartilhamento e, sob a perspectiva jurídica, em atenção ao contido no artigo 7º (incisos I, II, VII e XII) da Lei Cidade Limpa, entende-se que o sinal de identificação das bicicletas, no caso a logomarca do banco, não se confundiria com um anúncio publicitário, sendo relevante ressaltar, inclusive, a importância de identificação da empresa para fins de responsabilização, em caso de acidentes, danos e demais eventos.

Apoiada na manifestação da AJCE e nos esclarecimentos prestados pela Pasta, a PFM requereu a improcedência da Representação em análise, por considerar que os atos aqui examinados foram praticados de acordo com a lei, razão pela qual pode-se afirmar que os agentes públicos responsáveis não desbordaram dos parâmetros normativos que regem a espécie.

Por sua vez, a Secretaria Geral, na esteira do entendimento da Assessoria Jurídica de Controle Externo, em nada se opondo aos seus pareceres, concluiu pelo conhecimento da Representação e, no mérito, por sua improcedência.

É o relatório.

VOTO

Desde logo conheço da Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade.

No mérito, com suporte nos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Secretaria Geral, acolho as defesas e esclarecimentos prestados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Considero razoável e acertada a solução encontrada pela CPPU ao editar a Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019 para regulamentar a identidade visual das bicicletas compartilhadas e a identificação das empresas prestadoras do serviço, após análise e interpretação ampla, sistemática e harmônica dos dispositivos legais da Lei Cidade Limpa. Isto porque a proibição veiculada no inciso XII do artigo 9º desse diploma legal relaciona-se à instalação de anúncios de natureza publicitária nas bicicletas, conforme esclarece a alínea "b" do inciso I do artigo 6º, também vedada pelo artigo 7º daquela Resolução e não se confunde com a mera identificação das empresas parceiras do serviço de compartilhamento de bicicletas autorizados pelos incisos I, II, VII e XII do artigo 7º da Lei 14.233/2006.

Nesse sentido, importante destacar que a regulamentação contida na Resolução foi pautada pelas políticas públicas atuais e pelo moderno e dinâmico uso que a população tem dado aos meios de transporte, ao passo que a Lei Cidade Limpa – de 2006 – restou defasada nesse ponto. Igualmente, não há que se falar em usurpação de competência, visto que à CPPU foram conferidas competências para deliberar sobre a aplicação da legislação, dirimir dúvidas na interpretação de dispositivos ou, em face de casos omissos, propor e expedir atos normativos relacionados à Lei Cidade Limpa, consoante o disposto no seu artigo 47 e, foi nesse contexto, que a Comissão regulamentou a comunicação visual de bicicletas e estações vinculadas aos serviços de compartilhamento, por meio da Resolução SMUL.AOC.CPPU/001/2019.

A partir desse panorama, fica claro que a utilização dos logotipos privados não se prestava a ganhos financeiros desproporcionais por parte da instituição privada, pois não são veiculados anúncios publicitários, ou venda de seus produtos, nem está autorizada a comercialização de espaços publicitários, tratando-se de identificação da empresa parceira, inclusive para fins de eventual individualização e responsabilização.

Sobre eventual favorecimento e o Banco Itaú ser o único a circular bicicletas com sua identificação na Capital, de fato a Pasta não trouxe aos autos a comprovação de seu cadastramento como Operadora de Tecnologia de Transporte Credenciada – OTTC, contudo a AJCE constatou e trouxe aos autos (peça 18) documentação que comprova que, pelo menos a empresa Bradesco Seguros também é parceira do programa e disponibiliza bicicletas por meio do Projeto CicloSampa, restando dirimida a questão de suposto favorecimento.

Nesses termos, conhecendo da Representação ora em julgamento, julgo-a IMPROCEDENTE.

Cumpra-se o disposto no artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se posteriormente os presentes autos.