

À SEOP/GAB,

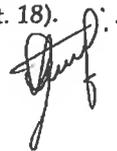
Senhor Secretário:

Vimos trazer ao conhecimento de Vossa Senhoria algumas considerações sobre o Projeto de Lei Complementar nº 57, de 24 de novembro de 2021, que dispõe sobre a veiculação da publicidade exterior na cidade do Rio de Janeiro, no intuito de contribuir para a discussão do assunto.

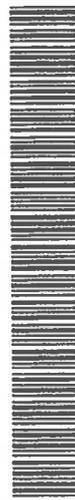
Trata-se evidentemente de projeto de lei de grande objetivo e impacto: revogar praticamente toda a legislação de veiculação de publicidade em vigor, substituindo-a por outra, que, ao que parece, visa a contemplar, de um lado, as demandas e tecnologias desenvolvidas nas últimas três décadas, e, de outro, novos parâmetros regulatórios de promoção de paisagem urbana.

É inegável que o projeto de lei contém méritos, dentre os quais se destacam: a apresentação de diretrizes de ordenamento (art. 1º), o aprimoramento das definições (art. 63), a ampliação do rol de sinalizações não publicitárias (art. 15), a atenção a situações especiais (publicidade em corredor cultural, no Centro Histórico, etc.) e o aperfeiçoamento da relação de requisitos e vedações (arts. 16 e 54).

O projeto traz nova sistematização da matéria — e aqui reside a primeira ressalva que fazemos ao texto, cuja estrutura ainda preserva muito da legislação atualmente vigente (as Leis nº 758/1985 e nº 1.921/1992). Parece-nos que a redação não apresenta as disposições na ordem mais adequada para a compreensão de matéria tão complexa. Como exemplos desse problema de estruturação, citamos o fato de o glossário de definições estar no final (e não no começo); de haver ainda outras definições, esparsas em vários dispositivos; de a regra fundamental do disciplinamento (art. 10) vir em um título nomeado como “do objeto e da obrigação principal”, que soa inadequado; de não haver uma distinção clara entre “formas de veiculação publicitária” e “tipos de engenhos de publicidade”, ao contrário do que fazem crer os títulos III e IV. Além disso, há diversos dispositivos que, inseridos em determinado título, parecem se aplicar, contudo, a outras situações (por exemplo, o § 14 do art. 18).



Scanned with CamScanner

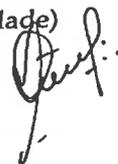


Seria conveniente, portanto, que o legislador, em diversos pontos, não se atrelasse a estruturas e encadeamentos normativos presentes nas leis mencionadas e aproveitasse a oportunidade para repaginar amplamente a apresentação das regras, melhorando a estrutura e a logicidade da lei, facilitando assim a sua compreensão e assimilação.

Parece-nos também claramente insuficiente o tratamento que o projeto dá ao zoneamento aplicável às veiculações de publicidade (ver Anexo I da proposta), sobretudo porque praticamente reproduz uma falha presente há décadas nas leis em vigor, que adotam a terminologia e classificação de zoneamento inscrita no Decreto nº 322, de 3 de março de 1976. Na atualidade, o Decreto nº 322/1976 ainda vigora em grande parte da cidade, mas a existência de mais de duas dezenas de leis ou decretos de uso e ocupação do solo locais recomendaria que se utilizasse uma codificação diretamente aplicável a todo o território do Município, sem os percalços e incertezas que a regulamentação prevista no art. 7º, § 2º, acarretará.

Ademais, a apreciação urbanística da matéria indubitavelmente leva à conclusão de que não existe correspondência direta entre zoneamento para fins de construção e exercício de atividades (como o que preside o Decreto nº 322/1976 e demais leis e decretos de uso e ocupação do solo) e zoneamento para fins publicitários. A propósito, em várias grandes metrópoles mundiais adotam-se regras de zoneamento especificamente criadas para dar conta da regulação da paisagem urbana. Paris talvez seja o exemplo mais notório de cidade a receber esse tratamento. Como é sabido por todos, o Rio de Janeiro detém uma das paisagens (natural e construída) mais valiosas do planeta, o que por si só já seria suficiente para o legislador buscar a melhor solução para o assunto: criar um zoneamento especificamente publicitário para a cidade, inspirando-se até nas experiências bem sucedidas de outras grandes metrópoles.

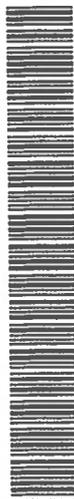
Surpreendentemente o projeto de lei não prevê penalidades, embora revogue as Leis nº 758/1985 e nº 1.921/1992, que as preveem. Com respeito a esse aspecto, é notório que a cidade carece de penalidades realmente eficazes e congruentes com as mais diversas situações (de maior ou menor gravidade)



Scanned with CamScanner



Assinado com senha por MARIA PAULA MATOS DE ALMEIDA - 02/05/2023 às 14:23:04.
Documento Nº: 2436999.17696118-1376 - consulta à autenticidade em
<https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=2436999.17696118-1376>



EOPOF202302477A

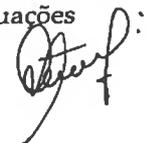
SIGA

para coibir e desestimular a prática de infrações. A elaboração de uma nova lei disciplinando amplamente a veiculação de publicidade seria um excelente momento para a revisão e aperfeiçoamento das sanções existentes hoje. É injustificável, em todo caso, que o projeto sob análise não trate da aplicação de sanções em parte alguma.

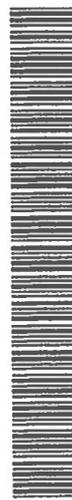
Outro ponto do projeto a exigir um exame cuidadoso diz respeito à autorização de painéis eletrônicos (art. 17, inciso IV, alínea c). Ainda que o projeto de lei, corretamente, crie, no art. 72, um fator multiplicador mais adequado do que o previsto na Lei nº 7.000/2021, deve-se atentar para o fato de que, pelo quadro de zoneamento previsto no Anexo I do projeto, os painéis eletrônicos de grandes dimensões poderão fazer parte da paisagem urbana de grande parte do território da cidade, provocando diversos inconvenientes e incômodos à população. Mais uma vez, o meio mais criterioso de disciplinar essas formas de publicidade, sabidamente impactantes, seria a adoção de um zoneamento especificamente publicitário, delimitando com rigor os perímetros da cidade em que os painéis eletrônicos de médias e grandes dimensões ou de grande altura seriam permitidos, e a criação de taxa que guarde clara proporcionalidade com a lucratividade da exibição publicitária, de modo a limitar, por meio indireto, a quantidade de engenhos.

No detalhe, o projeto de lei destoa de inovações legislativas muito recentes. Por exemplo, no art. 28, parágrafo único, o texto contém norma regulatória que alcança o interior de edificações — embora já não se trate, a rigor, de disciplinar a veiculação publicitária para preservar a paisagem e a ambiência urbana —, em evidente contraste com o inciso I do § 1º do art. 92-A da Lei nº 691/1984, de acordo com a redação da Lei nº 7.000/2021. É preciso refletir com clareza sobre esse aspecto da regulação, a fim de determinar o seu alcance nas muitas situações em que a veiculação publicitária não produz efeitos externos.

Uma das situações em que a veiculação de publicidade apresenta potencialmente mais problemas diz respeito à realização de eventos, sobretudo em áreas públicas. É claro que nesses casos a margem de discricionariedade do Poder Executivo deve ser maior, até porque muitas vezes se trata de situações



Scanned with CamScanner



singulares e sem efeito duradouro, mas seria muito importante que o legislador trouxesse inovações, fixando pelo menos alguns princípios, diretrizes e restrições referentes ao assunto. Ocorre, contudo, que o projeto pouco diz a respeito de publicidade em eventos (a previsão do art. 2º, inciso VI, por exemplo, é meramente liberatória).

Há ainda diversos pontos em que o projeto de lei apresenta inadequações ou insuficiências. Destacamos a seguir alguns:

1) O rol de veiculações não sujeitas a restrições de zoneamento, conforme previstas no art. 2º, parece demasiadamente amplo, ao abranger, de maneira pouco prudente, diversos mobiliários em áreas públicas, tais como bancas de jornais, chaveiros, etc.

2) Não há verdadeira incorporação, no novo marco regulatório, de regras específicas sobre a veiculação publicitária em logradouros que gozam de especial proteção no que concerne a seu valor histórico ou cultural, tais como os corredores culturais. O projeto esquia-se do assunto, ao ressaltar aqui e ali dispositivos de leis já existentes. É o que ocorre, por exemplo, no art. 5º, que menciona a Lei nº 1.139/1987. Nada impede, a rigor, que uma nova lei apresente regramento específico para áreas de proteção diversas, o que remete novamente à discussão sobre a conveniência de estabelecer um zoneamento publicitário, em vez de "improvisar" o uso de regras de zoneamento destinadas a outros fins.

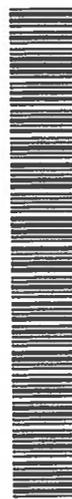
3) O art. 21, inciso V, libera painéis de dupla face em toda a cidade, o que traria um impacto considerável na exibição publicitária.

4) A altura máxima de 18 metros, prevista no art. 22, inciso II, e no art. 24, inciso I, é claramente destoante da altura máxima atual de seis metros, alteração que mereceria cuidadosa reflexão.

5) A possibilidade de ocupação total de empenas por painéis publicitários, conforme prevê o art. 23, inciso I, mereceria discussão atenta, para avaliação de impactos potenciais para a coletividade e prejuízos



Scanned with CamScanner



constantes para a vizinhança. Confronte-se essa regra, a propósito, com a regra de no máximo 10% outrora estabelecida no Decreto nº 5.725/1986.

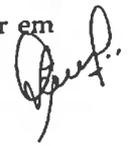
6) O art. 45 consolida, nas bancas de jornais e revistas, a ampliação de possibilidades publicitárias que foi objeto da Lei Complementar nº 224/2020, o que vem se demonstrando como um caso de impacto publicitário desmesurado, objeto de preocupação constante na atual gestão. O § 3º desse artigo chega a prever a possibilidade de envelopamento de toda a área externa e interna de bancas de jornais e revistas com painéis publicitários, o que seria altamente problemático.

7) O art. 46 visa a estender aos chaveiros, módulos tradicionalmente característicos de modesto comércio ambulante, possibilidades de veiculação publicitária similares às das bancas de jornais e revistas, o que parece, mais uma vez, excessivo — sobretudo quando se tem em vista que a veiculação de publicidade em mobiliários como bancas de jornais e revistas e chaveiros configura verdadeira concorrência desleal com o mobiliário urbano objeto de licitação (tal como os abrigos de ônibus), que proporciona à cidade maior receita, além das utilidades públicas conhecidas.

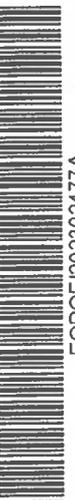
8) A aprovação tácita de que trata o art. 57, § 2º, seria problemática em prazo tão curto, podendo haver diversas situações em que, não obstante os esforços das autoridades, ela se verificaria acidentalmente, trazendo inúmeros transtornos.

9) O art. 64, inciso I, parece ferir o princípio da isonomia, em se tratando de um uso, como é o caso da veiculação publicitária, que afeta um bem público — a paisagem urbana.

10) No art. 32, o benefício amplo e irrestrito de dispensa de autorização para veiculação de publicidade nas áreas indicadas dos postos de combustíveis e a dispensa (a título de isenção ou não incidência) de pagamento da Taxa de Autorização de Publicidade (aqui referida como “Taxa Veiculação de Publicidade em Áreas Particulares”) correspondente não parece se basear em justificativa razoável.



Scanned with CamScanner



11) A inovação, inscrita no art. 92-A da Lei nº 7.000/2021, de acordo com a nova redação prevista pelo art. 72 do PLC nº 57/2021, de desmembrar a consagrada Taxa de Autorização de Publicidade em duas espécies — Taxa de Licença de Veiculação de Publicidade e Taxa de Autorização de Veiculação de Publicidade — não se justifica conceitualmente. Pretende-se que a veiculação de publicidade possa ser objeto de *licença* (quando instalada em áreas particulares) ou de *autorização* (quando instalada em áreas públicas), e tal distinção reflete-se em toda a redação do projeto, que traz dezenas de referências a *licenças* e outras dezenas a *autorizações*. Ocorre, todavia, que a exibição de publicidade, mesmo quando fixada no interior de áreas particulares, faz uso, via de regra, de um bem público essencial para o bem-estar da coletividade — a *paisagem urbana*. Por essa razão, a veiculação de publicidade, seja em áreas públicas, seja *projetada* para áreas públicas, reveste-se sempre de certa precariedade, podendo ser revista por critério de interesse público, o que recomenda decisivamente que o uso permaneça sendo objeto de autorização em quaisquer situações. Essa correção, evidentemente, implicará a revisão de dezenas de dispositivos do projeto que fazem referência a “licenças de publicidade”.

Não podemos deixar de assinalar também que o projeto traz diversos dispositivos cuja previsão, sob a forma de lei, é desnecessária. Trata-se de regras cuja elaboração e alteração constituem competência típica do Poder Executivo, por meio de regulamento. Assim, a título de exemplo, a exigência de registro especial para as empresas (art. 11) e os requisitos de autorização previstos nos arts. 57 a 59 caracterizam-se como obrigações perfeitamente aptas a ficarem de fora do enrijecimento normativo da lei, devendo ser instituídas e aplicadas (e eventualmente alteradas) exclusivamente por critério administrativo.

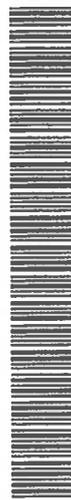
São essas, sumariamente, as considerações que consideramos oportunas após apreciar o Projeto de Lei Complementar nº 57/2021, no intuito de rediscuti-lo e aperfeiçoá-lo. A rigor, matéria tão complexa deveria ser objeto, a nosso ver, de estudos e discussões cuidadosos por parte de pelo menos cinco órgãos administrativos do Município — a Secretaria Municipal de



Scanned with CamScanner



Assinado com senha por MARIA PAULA MATOS DE ALMEIDA - 02/05/2023 às 14:23:04.
Documento Nº: 2436999.17696118-1376 - consulta à autenticidade em
<https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=2436999.17696118-1376>



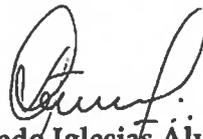
EOPOF1202302477A

SIGA 

Planejamento Urbano (SMPU), o Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Clima (SMAC), a Receita-Rio da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento (SMFP) e a Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização (CLF) – que poderiam contribuir para a elaboração de novo e amplo marco normativo de disciplinamento de publicidade ao ar livre, com regras realmente condizentes com as necessidades da cidade e com a promoção da qualidade da paisagem urbana, sem prejuízo, evidentemente, do aproveitamento de inovações já presentes no Projeto de Lei Complementar nº 57/2021, do diálogo com os representantes do Poder Legislativo e da participação da sociedade civil no processo.

Em 27 de abril de 2023.

Respeitosamente,



Alfredo Iglesias Alves
Coordenador de Licenciamento e Fiscalização

Scanned with CamScanner



Assinado com senha por MARIA PAULA MATOS DE ALMEIDA - 02/05/2023 às 14:23:04.
Documento Nº: 2436999.17696118-1376 - consulta à autenticidade em
<https://acesso.processo.rio/sigaex/public/app/autenticar?n=2436999.17696118-1376>



EOPOF1202302477A

SIGA