

TERMOS DE COOPERAÇÃO PREVISTOS NA LEI DA CIDADE LIMPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

DANIEL FRANCISCO NAGAO MENEZES¹

ANDRÉ PESSOA AYRES²

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1 A LEI DA CIDADE LIMPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A PROIBIÇÃO RELATIVA DOS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS. 2 O TERMO DE COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PARCERIA COM A MUNICIPALIDADE. 3 EXEMPLOS DE TERMOS DE COOPERAÇÃO JÁ TRABALHADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. 4 CRÍTICAS AO TERMO DE COOPERAÇÃO E À UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO PARA ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS FINAIS.

RESUMO: Com a edição da Lei da Cidade Limpa do Município de São Paulo, a colocação de anúncios publicitários em imóveis públicos e privados passou a ser proibida. O Município assumiu para si o mercado de exploração de mídia externa, sendo somente permitido o anúncio publicitário no mobiliário urbano através de procedimento licitatório na modalidade concorrência. Outra exceção foi criada pela lei - os termos de cooperação. Estes consistem em uma parceria da iniciativa privada com o Poder Público para melhorias urbanas, em troca da possibilidade de exploração publicitária em bens públicos. Os termos de

¹ Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP). Pós-Doutor em Direito (FADUSP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: nagao.menezes@gmail.com.

² Mestrando em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP). Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Direito. Instituto Mackenzie. Higienópolis, CEP: 01302907 - São Paulo, SP – Brasil Telefone: (11) 21148654. E-mail: andrepessoaayres@gmail.com.

cooperação foram regulados por decreto municipal, no qual está previsto todo o procedimento para que sejam firmados. A experiência prática demonstra que o instrumento ainda está obscuro, sendo pouco utilizado ou equivocadamente utilizado. Apesar disto, seu potencial é enorme para o bem-estar do meio ambiente urbano, bem como para resolver a questão econômica do uso do espaço público. Considerando a pouca bibliografia existente sobre o assunto, utiliza-se o método exploratório para melhor conhecimento da Lei e do Decreto Municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade Limpa. Anúncios Publicitários. Termos de Cooperação. Chamamento Público.

COOPERATION TERMS PROVIDED FOR IN THE CLEAN CITY LAW OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

ABSTRACT: With the enactment of São Paulo's Clean City Law, the placement of advertisement on public and private property was forbidden. The municipality took on the out of home media market, stating that the advertising on street furniture would only be allowed after a public procurement procedure in the competitive bid type. However, the mentioned Law also created another exception that allows the placement of advertisement on street furniture – the so-called terms of cooperation. The terms of cooperation are a partnership, between the private initiative and the Municipality, that aims to perform urban improvements in exchange for the possibility to place advertisement on the street furniture that was improved/reformed. The terms of cooperation were regulated by a Municipal Decree, in which all of the proceeding rules are foreseen. The practical experience shows that this legal instrument is still obscure, as it is not very often utilized or even poorly utilized. Nevertheless, its potential to improve the urban environment and to resolve the economic question regarding the use of public space is huge. Considering the lack of existing bibliography about the matter, the exploratory method is utilized for better understanding of the Law and the Municipal Decree.

KEY-WORDS: Clean City. Advertising. Terms of Cooperation. Public Calling.

INTRODUÇÃO

A ordenação da paisagem urbana é tutelada pelos princípios que regem o meio ambiente urbano, de modo que a sua defesa é fundamental para a

garantia do bem-estar dos habitantes de determinada região. Ainda assim, a paisagem urbana do Município de São Paulo foi, por muito tempo, negligenciada, sendo objeto de exploração desenfreada. Antes da edição da Lei da Cidade Limpa, a paisagem do Município de São Paulo sofria com a poluição visual, o que prejudicava a sua composição harmoniosa e a preservação do meio ambiente urbano. Contudo, a exploração das mídias exteriores era um relevante mercado, com altos índices de faturamento, o que era positivo para a economia local.

Com a edição da Lei da Cidade Limpa, a poluição visual do Município foi drasticamente reduzida, trazendo impactos positivos para o bem-estar dos habitantes. No entanto, os impactos da lei foram além, alterando, por completo, o mercado de mídias exteriores, até então bastante relevante. Este mercado passou a ser explorado exclusivamente pela Municipalidade, considerando que, a partir de então, a mídia exterior só seria possível se fosse realizada no mobiliário urbano e dependeria de procedimento licitatório na modalidade concorrência. Ocorre que um importante instrumento criado pela lei passou praticamente despercebido, sendo muito pouco utilizado – os termos de cooperação. Caberá a este trabalho, deste modo, dissertar sobre os termos de cooperação, a fim de que seja dada a devida visibilidade ao instrumento.

Para tanto, será abordado, no primeiro capítulo, o histórico da edição da Lei da Cidade Limpa no Município de São Paulo, sendo esclarecido, com mais detalhes, como ficou o mercado das mídias exteriores.

No segundo capítulo, passa-se o foco aos Termos de Cooperação, sendo explicados o seu procedimento e a sua finalidade.

Na sequência, no terceiro capítulo, são dispostos exemplos de aplicação prática dos Termos de Cooperação. São apresentados casos de sucesso e de fracasso na aplicação do instrumento.

Por fim, trata o quarto capítulo das críticas que podem ser feitas aos Termos de Cooperação e à exploração do espaço público para anúncios publicitários.

Com as informações apresentadas, espera-se que o leitor possa chegar a uma conclusão sobre a pertinência, ou não, da utilização dos Termos de Cooperação como fonte de benfeitorias nos bens públicos municipais.

1 A LEI DA CIDADE LIMPA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A PROIBIÇÃO RELATIVA DOS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS

No dia 08 de agosto de 2006 foi apresentado, pelo então prefeito Gilberto Kassab, o projeto de lei nº 379/2006. O projeto foi elaborado devido a um crescimento desordenado de mídias exteriores no município. Desejava o prefeito retirar a publicidade dos espaços públicos, proibindo outdoors e pinturas em faixadas que faziam propaganda de empresas e produtos, reduzindo, assim, a poluição visual da cidade e criando uma nova forma de regulação do espaço público³.

É interessante observar trechos da justificativa⁴, apresentada junto com o mencionado projeto de lei:

A medida visa estabelecer nova disciplina legal dotada de instrumentos que assegurem maior equilíbrio e harmonia entre os interesses público e privado na utilização do espaço urbano, impedindo a ocupação desordenada, especialmente pela veiculação de anúncios, que tem maculado a paisagem do Município de São Paulo, concorrendo para a notória poluição visual da cidade, uma das maiores do mundo. Os problemas e prejuízos causados pela falta de adequado ordenamento da paisagem urbana são indiscutíveis, destacando-se, dentre outros, a dificuldade de apreensão dos aspectos visuais e de orientação do cidadão; a descaracterização da arquitetura das edificações na medida em que são utilizadas como suporte publicitário; a falta de preservação da história da cidade, em

³ Cf.:CASARIN, Vanessa; SANTIAGO, Alina Gonçalves. **Primeiras aproximações críticas às políticas de controle de anúncios na paisagem urbana: o caso de São Paulo**. Oculum ensaios. Campinas. Vol. 10 n. 1. pp 43-55. Janeiro-Junho 2013.

⁴ O texto completo da justificativa do projeto de lei nº 379/2006 pode ser encontrado em <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0379-2006.pdf>>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

razão da progressiva deterioração de seus edifícios e marcos; e a carência de espaços públicos, sem falar na complexa e onerosa articulação entre os diferentes órgãos e entidades que atuam nesse campo. A queda da qualidade da paisagem urbana é facilmente percebida ao se constatar a imensa variedade de anúncios, equipamentos e mobiliários urbanos instalados nas ruas da cidade, sem critérios de localização e destituídos de qualquer relação formal entre si, proporcionando um caos visual que mais confunde o transeunte do que equipa o espaço público. A par disso, esse quadro caótico compromete a percepção de referenciais e componentes que caracterizam as diversas paisagens da metrópole.

A população da cidade foi, em grande maioria, favorável a esta mudança. O tema foi amplamente debatido e o consenso geral era de que o visual da cidade e o meio ambiente urbano em geral seriam beneficiados.

O Sindicato de Empresas de Publicidade Exterior do Estado de São Paulo (SEPEX-SP) se opôs à aprovação da lei, considerando que o mercado de mídias externas seria extremamente afetado. Os argumentos para tanto foram diversos, passando por possível inconstitucionalidade e por impactos econômicos prejudiciais. Referido Sindicato solicitou ao jurista Adilson Abreu Dallari parecer quanto a possível inconstitucionalidade do projeto de lei. A opinião foi de que seria inconstitucional por ferir princípios da ordem econômica, como a livre iniciativa. Assim explicou Adilson Abreu Dallari⁵:

Ao proibir, total e absolutamente, o exercício de uma atividade econômica lícita (a publicidade externa), o Projeto de Lei, se aprovado, deve ser vetado por vício de inconstitucionalidade, pois afronta os fundamentos da Ordem Econômica, especialmente os princípios da livre iniciativa, de liberdade de comércio e indústria e da liberdade de concorrência, que são os pilares do sistema econômico de base capitalista, no qual a publicidade e a propaganda são elementos absolutamente essenciais, para todas as empresas, às quais cabe optar pela forma mais adequada ou conveniente de divulgar seus produtos, dentro das pautas ou limites legalmente estabelecidos com

⁵ DALLARI, Adilson Abreu. **Lei municipal disciplinando a publicidade externa – proibição expressa e total do exercício dessa atividade – princípios constitucionais ofendidos – inconstitucionalidade (parecer)**. Biblioteca Fórum de Direito Público. Belo Horizonte, ano 9, n. 43, maio/jun. 2007.

observância dos princípios da proporcionalidade, adequação e razoabilidade.

De acordo com os artigos 170, 173 e 174 da Constituição Federal, o Estado somente pode exercer atividade econômica em caráter subsidiário, quando houver relevante interesse público que o justifique, devendo disciplinar o exercício das atividades econômicas pelos particulares de molde a incentivá-las e a preservar a livre concorrência. Diante disso, não se pode aceitar que o Município se declare impossibilitado de fiscalizar a atividade de mídia exterior e, sob tal justificativa, proíba a atividade das empresas que cumprem a lei e, o que é mais grave crie uma reserva de mercado para que poucas empresas venham a fazer publicidade externa exclusivamente em bens municipais e equipamentos urbanos, atuando em parceria com a própria Municipalidade.

Os argumentos não foram apenas jurídicos, o SEPEX-SP também se preocupava com os cargos que seriam extintos com a lei. A afirmação era de que haveria uma redução de 70% nos postos de trabalho gerados pelo setor. O prejuízo do setor estimado também foi grande, cerca R\$ 1,1 bilhão⁶.

Apesar das tentativas, no mesmo ano foi aprovada a Lei Municipal nº 14.223/2006, que ficou conhecida como *Lei da Cidade Limpa*. Nem todos ficaram felizes com a lei editada, mas esta trouxe importantes instrumentos para a ordenação do meio ambiente urbano municipal, como será demonstrado.

Inicialmente, é fundamental compreender o conceito de anúncio para a lei. O art. 6º traz três tipos de anúncios possíveis – *indicativo*, *publicitário* e *especial*.

Anúncio, de uma maneira geral, é qualquer veículo de comunicação visual presente na paisagem visível do logradouro público, composto de área de exposição e estrutura.

Será *indicativo* aquele que visar apenas identificar, no próprio local da atividade, os estabelecimentos e/ou profissionais que dele fazem uso. Será *publicitário* aquele destinado à veiculação de publicidade, instalado fora do local

⁶ Cf.: <https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/cidade_limpa_-_narrativa.pdf>. Acesso em 28 de jul. de 2020.

onde se exerce a atividade. E será *especial* aquela que possuir características específicas, com finalidade cultural, eleitoral, educativa ou imobiliária.

A grande proibição da lei se dá quanto aos anúncios *publicitários*. Prevê o art. 18 ser proibida, no âmbito do Município de São Paulo, a colocação de *anúncio publicitário* nos imóveis públicos e privados, edificadas ou não.

A lei, no entanto, cria exceções, situações em que o anúncio publicitário é permitido. Porém, reserva este “mercado” para a municipalidade. Como bem explicou Adilson Abreu Dallari no parecer citado, a lei faz possível a publicidade externa apenas em bens municipais e equipamentos urbanos, atuando em parceria com a própria municipalidade.

O art. 21 da Lei estabelece que a veiculação de anúncios publicitários no mobiliário urbano será feita nos termos estabelecidos em lei específica, de iniciativa do Executivo. Referida Lei é a Lei Municipal nº 15.465/2011.

O art. 22 da Lei explicita o que considera mobiliário urbano, como exemplos cita-se abrigos de parada de transportes públicos de passageiros, relógios (com indicação de tempo, temperatura e poluição), bancas de jornais e revistas, protetores de árvores, lixeiras, entre outros.

José Afonso da Silva⁷ explica melhor o conceito de mobiliário urbano:

Mobiliário urbano são elementos de escala microarquitetônica integrantes do espaço urbano e que devem satisfazer os seguintes requisitos: I – ser complementares das funções urbanas; II – estar localizados em espaços públicos; III – estar disseminados no tecido urbano com área de influência restrita. São, pois, elementos integrantes da paisagem urbana, que não de merecer regulamentação adequada na legislação urbanística; e, realmente, são o componente da paisagem urbana que tem sido objeto de tratamento legal mais minucioso, especialmente na parte referente à publicidade.

⁷ DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015, p. 309.

Sendo assim, percebe-se que os anúncios publicitários somente serão permitidos se colocados no mobiliário urbano, que são bens públicos de uso comum⁸. O procedimento para tanto está previsto na Lei Municipal nº 15.465/2011, que dispõe sobre a outorga e gestão de concessão, visando a criação, confecção, instalação e manutenção de relógios eletrônicos digitais de tempo, temperatura, qualidade do ar e outras informações institucionais, bem como de abrigos de parada de transporte públicos de passageiros e de totens indicativos de parada de ônibus, com exploração publicitária.

Para a exposição publicitária no mobiliário público será preciso que seja outorgada a concessão, a título oneroso, pela municipalidade, mediante procedimento licitatório.

Algumas concessões já foram outorgadas, como a dos relógios eletrônicos, por exemplo. O consórcio “A Hora de São Paulo” (composto pelas empresas JCDecaux, pela JCDecaux do Brasil S.A e pela Publicrono Exclusivas) se saiu vencedor da concorrência, assumindo compromisso de mais de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) entre investimentos, outorga e remunerações. Em troca, o consórcio é remunerado pelas receitas auferidas com o desenvolvimento das atividades relacionadas à exploração publicitária, sem qualquer contraprestação devida pela municipalidade. O contrato⁹ é válido por 25 anos e os bens são reversíveis¹⁰ ao final.

⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello explica que: “bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”. Complementa o autor que, quanto à sua destinação, são de uso comum os destinados ao “uso indistinto de todos, como os mares, ruas, estradas, praças, etc”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2014, pp. 931 e 932)

⁹ O contrato de concessão pode ser encontrado em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/imagens/contrato_concessao_relogios.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2020.

¹⁰ Sílvio Luís Ferreira da Rocha explica como funciona a reversão dos bens: “A reversão é a passagem para a propriedade do poder concedente dos bens do concessionário aplicados necessariamente ao serviço e considerados indispensáveis. Esta transferência de propriedade patrimonial por causa legal, a partir da extinção da concessão, justifica-se pela necessidade de manter a prestação dos serviços públicos, em decorrência do princípio da continuidade. A reversão pressupõe que o concessionário tenha recuperado, ao longo da concessão, os recursos investidos naqueles bens. Não obstante, é possível que por ocasião da reversão não tenha ocorrido, ainda, a amortização integral dos valores investidos na aquisição dos bens, o que implica o dever de indenizar o valor remanescente não amortizado do bem que se incorpora ao patrimônio público, conforme dispõe o art. 36 da Lei 8.987/1995.” (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros editores, 2013, pp. 554 e 555)

A receita pela exploração publicitária no mobiliário urbano é de grande importância para o Município, pois evita gastos com a manutenção e a criação do próprio mobiliário, bem como levanta elevadas quantias para os cofres públicos.

Ponto negativo, no entanto, é o fato de que procedimentos licitatórios de tamanho porte são extremamente burocráticos, complexos e custosos para as partes envolvidas. Isto faz com que poucas empresas possam cogitar expor suas marcas no mobiliário urbano, restando apenas a opção de contratar com intermediários para a exposição publicitária.

Compreendendo a dificuldade imposta, foi criado pela Lei da Cidade Limpa um novo instrumento que torna possível o anúncio publicitário em bens públicos, sem que seja preciso vencer um enorme procedimento licitatório. Trata-se do Termo de Cooperação, previsto no art. 50 da Lei.

2 O TERMO DE COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PARCERIA COM A MUNICIPALIDADE

O termo de cooperação é um instrumento relativamente novo e pouco aplicado, consistindo em interessante mecanismo para a economia pública, pois, em tempos de crise, deve o Estado buscar todas as alternativas possíveis para angariar os recursos necessários para garantir direitos fundamentais aos seus administrados.

É o que explica Marçal Justen Filho¹¹:

O Estado necessita de recursos vultuosos para assegurar a promoção dos direitos fundamentais. Isso conduz à

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação.** Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, abr./jun. 2010.

exacerbação da tributação, à ampliação dos serviços públicos e à utilização de todas as oportunidades econômicas para aumentar a arrecadação estatal. Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de o Estado dar aproveitamento mais adequado para um conjunto de bens públicos que permanecem ociosos. Não se trata de promover a pura e simples alienação dos bens públicos não utilizados formalmente para satisfação de necessidades coletivas. **O que se reconhece é o dever de o Estado buscar soluções racionais para o seu patrimônio, extraído dele as receitas possíveis.** (grifo nosso)

No mesmo sentido, esclarece Floriano de Azevedo Marques Neto¹² que os bens públicos possuem um função econômica importante, de modo que devem ser utilizados visando obter a maior racionalidade econômica possível:

A gestão dos bens públicos envolve dois aspectos inter-relacionados: a gestão patrimonial, entendida como a otimização do emprego do patrimônio público, com vistas a obter a maior racionalidade econômica, e a disciplina do uso, voltada a assegurar que este emprego seja consentâneo com as finalidades de interesse geral aos quais o bem está consagrado. É da combinação destes dois aspectos que se dá a adequada gestão dos bens públicos.

As soluções racionais, como as que Marçal Justen Filho traz na citação acima, são alcançadas com a Lei da Cidade Limpa em que há um uso adequado do espaço público, eliminando o excesso publicitário, eliminando a poluição ambiental¹³ e, permitindo a exploração econômica de um mercado criado pelo próprio Estado.

Assim, devem os gestores públicos e a iniciativa privada se conscientizarem da potencial importância e do papel relevante que os termos de cooperação podem assumir. A população municipal carece de infraestrutura

¹² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 270.

¹³ Sobre a poluição ambiental decorrente de publicidade conferir: BARROS, Fábio Nogueira. **A Lei Cidade Limpa e a regulação da poluição visual na cidade de São Paulo.** Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 10, p. 01-10, 2018.

urbana de qualidade e os termos de cooperação podem mitigar a situação, em especial em tempos de crise como o atual.

Este proveito econômico dos bens públicos vai de encontro com um importante princípio constitucional, que é o da eficiência. Alexandre Santos de Aragão¹⁴ explica que o princípio da eficiência impõe ao Estado o dever de “obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”. Assim, o princípio da eficiência e a necessidade de obter o melhor proveito econômico dos bens públicos levaram à criação do instrumento chamado termo de cooperação, sobre o qual passa-se a dissertar.

Prevê o art. 50 da Lei da Cidade Limpa do Município que “o Poder Executivo poderá celebrar *termo de cooperação* com a iniciativa privada visando à execução e manutenção de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas, bem como à conservação de áreas municipais, atendido o interesse público”.

Este artigo foi regulamentado pelo decreto municipal nº 52.062, de 30 de dezembro de 2010, onde são estabelecidas as regras e o procedimento para a celebração de um termo de cooperação.

Por meio de um termo de cooperação, a municipalidade pode fazer uma parceria com a iniciativa privada – em troca da execução e manutenção de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas, bem como a conservação de áreas municipais, sempre atendido o interesse público, a empresa poderá expor a sua marca, fazer anúncio publicitário (até então proibido pela Lei da Cidade Limpa).

O art. 2º do decreto estabelece o que considera como melhoria urbana, paisagística e ambiental. Dispõe que estas seriam os projetos, obras, serviços, ações e intervenções, relativos a bens públicos municipais e a bens privados ou públicos, inclusive federais e estaduais, que resultem no atendimento do

¹⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O princípio da eficiência**. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público/Thiago Marrara, (organizador). -- São Paulo : Atlas, 2012.

interesse público e na melhoria da qualidade da vida urbana, observadas as diretrizes do art. 4º da Lei da Cidade Limpa.

As mencionadas diretrizes devem ser observadas na colocação de todos os elementos que compõem a paisagem urbana. Entre elas estão o livre acesso de pessoas e bens à infraestrutura urbana e o combate à poluição visual, bem como à degradação ambiental.

O procedimento referente a bens públicos do município de São Paulo vem previsto no art. 10 do decreto.

A iniciativa parte da pessoa interessada (o decreto permite tanto pessoas físicas como jurídicas), devendo esta apresentar uma *carta de intenções* para o órgão público ou ente responsável. A carta conterà a proposta de manutenção e/ou de realização das obras e/ou serviços, seus respectivos valores e a descrição das melhorias urbanas, paisagísticas e ambientais, devidamente instruída, se for o caso, com projetos, plantas, croquis e outros documentos pertinentes, bem como o período de vigência da cooperação. O bem público municipal objeto da cooperação deve ser claramente indicado. A proposta deve ser enviada em um envelope lacrado, que somente será aberto depois de ser dada a oportunidade de outros interessados se manifestarem.

Ato contínuo, o órgão ou ente público deverá expedir um comunicado para dar conhecimento público da carta de intenção que foi recebida. O comunicado conterà o nome do proponente, o objeto da cooperação e deverá ser afixado na sede do órgão ou ente público, bem como publicado no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo na Internet e no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. O prazo para a expedição deste comunicado será de sete dias. Publicado o comunicado, abrir-se-á prazo de três dias úteis para que outras pessoas possam manifestar seu interesse quanto ao mesmo objeto e para que apresentem suas propostas.

Cabe crítica aqui quanto ao prazo previsto de três dias úteis, que, claramente, não é suficiente para que os interessados possam preparar seus

estudos de viabilidade de propostas. A consequência disto é a falta de concorrência e prejuízo ao interesse público.

Passados os três dias úteis, sem manifestações de outros interessados, será aberto o envelope lacrado com a proposta e então será analisada a sua viabilidade pela municipalidade. Não existe qualquer obrigação de que seja aceita a proposta e deverão ser observados os seguintes critérios, sem prejuízo de outros: (i) o valor dos investimentos referentes aos serviços e/ou obras a serem promovidos pelo proponente; e (ii) a proposta de redução da área de exposição permitida nas mensagens indicativas de cooperação.

A proposta pode ser previamente aprovada, mas ainda deverá a minuta do termo de cooperação passar por manifestação de uma subcomissão composta por três membros. Com a anuência da subcomissão, encaminha-se o processo para autorização do Prefeito e para assinatura do termo de cooperação.

Caso exista mais de um interessado serão abertos todos os envelopes com as propostas e será vencedora aquela que melhor atender ao interesse público, de acordo com os critérios já mencionados. A decisão deve ser fundamentada. Em caso de empate, será realizado sorteio em sessão pública.

O prazo máximo de validade dos termos de cooperação será de três anos, contados da data de sua assinatura (art. 5º do decreto). Os termos de cooperação não serão automaticamente renovados, sendo necessária a apresentação de nova(s) proposta(s). Findo o prazo de validade, encerrada a cooperação, as melhorias passarão a integrar o patrimônio público da municipalidade, sem qualquer direito de indenização. A publicidade deverá ser retirada.

Observado o procedimento para a assinatura do termo de cooperação, cumpre agora analisar, através de casos práticos, como a municipalidade vem aplicando este relevante instrumento.

3 EXEMPLOS DE TERMOS DE COOPERAÇÃO JÁ TRABALHADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Quando se pensa em termos de cooperação, o caso mais comumente lembrado é o de manutenção de praças públicas. Determinada pessoa, física ou jurídica, se compromete com a manutenção e a zeladoria da praça pública em troca de poder expor a sua marca, fazer a sua publicidade, em uma placa disposta no local. Esta atividade é disciplinada pelo decreto municipal 55.610 de 2014, que instituiu o programa “Adote uma Praça”. O procedimento deste decreto é bastante semelhante ao anteriormente citado, com pequenas diferenças, como o prazo de cinco dias úteis para apresentação de propostas ao invés de três dias úteis.

O caso das praças talvez seja o menos polêmico e mais aceito por todos, considerando que os benefícios são cristalinos e poluição visual proporcionada pela placa é mínima. Outros exemplos levantam muito mais questionamentos, como foi o caso da parceria para reforma de pontes no Município.

A empresa USB Trading Marketing Ltda. apresentou projeto à Prefeitura de São Paulo, Secretaria Municipal de Serviços e Obras – SMSO, para celebração de cooperação, tendo por objeto a requalificação de 32 obras de arte especiais, sendo 14 pontes na Marginal Pinheiros, mais 18 pontes na Marginal Tietê, compreendendo ainda a construção de 2 acessos às ciclovias da Marginal Pinheiros, a instalação de iluminação interativa das pontes via aplicativo de celular, a implantação de projeto paisagístico em 250 áreas verdes localizadas nos acessos às Pontes, totalizando 250 mil m², a doação de 8 caminhões guinchos plataformas, mais 32 veículos leves de apoio, doação e a instalação de 128 câmeras de monitoramento, o projeto denominado “Maker Lab”, que compreendia a doação de duas unidades para desenvolvimento de treinamentos, oficinas e ensino técnico para jovens e adultos e a substituição dos painéis de mensagens variáveis existentes. O investimento previsto seria de aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) e tudo isso em troca do direito de instalar 32 painéis translúcidos de LED, de alta resolução,

para a transmissão de informações e inserção de mensagens indicativas dos cooperantes.

A Prefeitura gostou do projeto apresentado e publicou edital do chamamento público para possíveis propostas concorrentes. Ocorre que referido edital foi objeto de análise pela Corte de Contas do Município de São Paulo e diversos problemas foram apontados, conforme abaixo disposto.

A Corte de Contas, inicialmente, analisou, no TC n. 72-002.663.17-71, o Edital de Chamamento Público n. 01/201715, que visava a cooperação técnica para a revitalização das Pontes Eusébio Matoso, Cidade Universitária, Cidade Jardim, Engenheiro Ary Torres e do Morumbi. Como contrapartida, a Municipalidade autorizaria a inserção do nome do Cooperante/Interveniente Anuente no bem imóvel ou em material de divulgação.

Contudo, a Assessoria Técnica concluiu que o procedimento licitatório não reuniria as condições de prosseguimento, apontando as seguintes falhas/irregularidades, dentre outras:

- (i) Incompatibilidade entre a contrapartida proposta no Edital e a Lei da Cidade Limpa;
- (ii) Insuficiência na caracterização e especificação dos bens a serem fornecidos e dos parâmetros de qualidade exigidos, afetando a estimativa de valor financeiro e seu controle no Termo de Cooperação;
- (iii) Falta de critérios de julgamento da proposta mais vantajosa;
- (iv) Falta de especificação dos direitos e responsabilidades das partes;
- (v) Falta do prazo de validade do Termo de Cooperação;
- (vi) Falta de exigência da carta de intenção, com documentação pertinente;
- (vii) Falta das condições de habilitação;

¹⁵Cf.:<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamamento%2001_17_SMSO\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamamento%2001_17_SMSO(1).pdf)>
Acesso em: 12 de maio de 2020.

(viii) Falta dos modelos de placas com mensagens indicativas de cooperação aprovadas pela Subcomissão;

(ix) Falta da exigência, no Instrumento Convocatório, da presença dos técnicos responsáveis inscritos no CREA;

Diante de todas as falhas apontadas, a Municipalidade entendeu melhor revogar o Chamamento Público n. 01/2017.

Com revogação do edital supramencionado, a Municipalidade resolveu publicar, na sequência, novo chamamento público. Assim, foi analisado o edital do Chamamento Público n. 04/2017¹⁶, também promovido pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras, cujo objetivo era a cooperação técnica, fundamentada no Decreto Municipal 52.062/2010, para a revitalização, pintura, limpeza, adequação de iluminação, instalação de câmeras de monitoramento e recuperação dos passeios, gradis e tabuleiros das 32 Pontes e do paisagismo das alças de acesso das Marginais Pinheiros e Tietê, envolvendo 250 áreas verdes.

Na análise do edital, a Auditoria da Corte de Contas Municipal apontou diversas irregularidades, dentre as quais constam as a seguir dispostas:

(i) O procedimento e os termos previstos pelo Edital seriam inadequados, pois careceriam de base legal, agravado pela ausência de valoração dos serviços a serem prestados pelos particulares em troca dos benefícios de imagem auferidos, e feririam o princípio da indisponibilidade do interesse público;

(ii) As insuficiências na caracterização e na especificação dos bens e serviços a serem fornecidos, bem como dos parâmetros de qualidade a serem exigidos, não permitiriam o controle/fiscalização da execução do Termo de Cooperação, nos termos do § 2º do art. 3º, c/c inc. I do art. 7º, ambos do Decreto Municipal 52.062/10;

¹⁶Cf.:<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamamento%20publico%2004_2017_SMSO.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2020.

(iii) O Edital seria omissivo e dúbio em relação à forma como seriam aceitas as propostas de cooperação;

(iv) Não estariam bem estabelecidas as dimensões da placa indicativa do Termo de Cooperação;

(v) A eleição pelo LED Glass e a sua forma de inserção na paisagem infringiriam o § 1º do art. da Lei Municipal 14.223/06;

(vi) O Edital não apresentaria os critérios de julgamento e não garantiria a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

(vii) Não constariam do Edital e da minuta padrão do Termo de Cooperação os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis, os valores das multas e a caracterização das infrações;

Além da análise padrão realizada pela Corte de Contas Municipal, foi apresentada representação contra o Edital, sob a alegação de que o Chamamento Público contrariaria a Lei da Cidade Limpa (Lei Municipal n. 14.233/2006), bem como que o prazo para apresentação das propostas seria extremamente exíguo.

Novamente, diante das irregularidades apontadas e da mencionada representação, a Municipalidade decidiu revogar o certame.

Ainda que os chamamentos públicos tenham sido revogados, convém melhor analisar parte dos problemas mencionados. De fato, existia uma incompatibilidade entre a contrapartida e a Lei da Cidade Limpa – o projeto previa a instalação de painéis de LED de grandes dimensões e o decreto municipal que regulamenta o termo de cooperação prevê, em seu art. 14, § 4º, que *“em nenhuma hipótese, as placas indicativas de cooperação serão luminosas”*. Além disso, grandes painéis de LED vão contra diretrizes da Lei da Cidade Limpa como o bem-estar estético e ambiental da população e a segurança de veículos e pedestres. Outro ponto discutido foi que esses painéis de LED deveriam ser considerados como um mobiliário urbano, sendo assim necessário que fosse realizado um procedimento licitatório na modalidade concorrência, nos moldes dos relógios de rua.

Há de observar, ainda, que, pouco tempo depois, no final de 2018, a pista expressa da Marginal Pinheiros, sentido Castelo Branco, teve de ser interditada na altura do Parque Villa-Lobos, por conta da queda parcial de um viaduto¹⁷. Ou seja, tem-se aqui um claro exemplo de uma situação que poderia ter sido evitada. Há de se discutir, portanto, até que ponto burocracias devem interferir em algo que pode ser benéfico para a população e que pode poupar recursos do Erário, especialmente considerando o protagonismo que o princípio constitucional da eficiência vem assumindo.

Ademais, outro caso que merece destaque é o do termo de cooperação que foi firmado entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a Bradesco Seguros S.A¹⁸. O objeto da cooperação era a implantação de um sistema sustentável de transporte, para deslocamento diário de pessoas, baseado em mecanismo de autoatendimento para disponibilização de bicicletas, interligando pontos cicloviários existentes a pontos turísticos e estratégicos da cidade de São Paulo, como o entorno da ciclofaixa de lazer. A empresa instalaria e faria a manutenção de uma rede de 20 estações para retirada de bicicletas e disponibilizaria 200 bicicletas para uso da população em geral. Em troca desta atividade, a empresa poderia divulgar suas marcas nos painéis das estações, bicicletas e outros materiais referentes ao projeto, bem como divulgar em material impresso, digital ou mídia televisiva referente ao projeto. O uso do serviço seria gratuito, salvo em hipóteses em que o usuário tivesse que pagar multas por atrasos ou danos.

A parceria foi pioneira e interessante para os munícipes, porém não foi integralmente cumprida, não chegando ao número previsto de estações e bicicletas¹⁹. Hoje já existe nova regulamentação para o serviço de compartilhamento de bicicletas, não se utilizando mais o termo de cooperação para tanto. O decreto municipal 57.889 de 2017 disciplina o sistema de compartilhamento de bicicletas em vias e logradouros públicos e prevê esquema

¹⁷ Cf.:<<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/11/15/viaduto-cede-e-bloqueia-pista-expressa-da-marginal-pinheiros.htm>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

¹⁸ O termo de cooperação pode ser encontrado em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/termodecooperacao0032012pdf_1415384032.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2020.

¹⁹ Cf.:<<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-1-ano-uso-do-principal-servico-de-compartilhamento-de-bike-cai-41-8,70001976154>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

de cadastramento e credenciamento. Diversas empresas são credenciadas no Município para a atividade de compartilhamento de bicicletas, sendo chamadas de OTTCs – Operadoras de Tecnologia de Transporte Credenciadas.

Ainda como exemplos de projetos de termos de cooperação podem ser citados os casos da cervejaria Bohemia – que entrou em contato com a Prefeitura de São Paulo com a ideia de montar esquema de revitalização do bairro da Vila Madalena em troca de pintar calçadas com as cores da empresa, chocolate e creme (o projeto não foi para frente); e do Banco Votorantim que, através do programa “Adote Uma Obra Artística”, adotou 30 monumentos artísticos expostos na cidade a serem conservados e recuperados em troca de montar um texto descritivo da obra em uma placa com o nome da empresa. Ambos os projetos seguem o procedimento dos termos de cooperação.

Assim, observa-se que o termo de cooperação possui um grande alcance, sendo útil para pequenos e também para vultosos investimentos. No entanto, este instrumento não fica livre de críticas, as quais passa-se a analisar.

4 CRÍTICAS AO TERMO DE COOPERAÇÃO E À UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO PARA ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS

A primeira crítica a ser enfrentada é a que diz respeito ao uso do espaço público para promoção publicitária. Há quem entenda que a publicidade pode ser extremamente invasiva e descaracterizar o espaço público como um lugar neutro de convivência, dando ares de “propriedade” das empresas anunciantes. Neste sentido, entendem que as pessoas têm o direito de nem sempre estarem expostas a apelos publicitários. É o que defende Gilberto Dupas na sua obra “Tensões contemporâneas entre o público e o privado²⁰”:

²⁰ DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, pp. 66 e 67.

Atualmente, as corporações apropriam-se do espaço público e o transformam em espaço publicitário; os cidadãos que frequentam esses espaços não o fazem mais como cidadãos, mas como consumidores de informação, comunicação e entretenimento.

Dessa forma, também passam a pertencer ao mundo corporativo, interagindo com – e assimilando – as solicitações publicitárias que os cercam por todos os lados. Das grandes avenidas às pequenas ruas de nossas metrópoles, todas se transformaram em um imenso espaço de outdoors, placas de anúncios ou logomarcas, tornando a paisagem pública urbana uma espécie de lixo midiático privado. Parques e jardins públicos só conseguem ser mantidos e conservados mediante parcerias com o setor privado. Com isso, placas de logomarcas e patrocínios atropelam famílias e crianças que andam pelos gramados ou alamedas, com as corporações induzindo (ou impondo), com seu poder financeiro, as utilizações e os tipos de eventos com os quais o público é obrigado a interagir.

(...)

Essa descomensurada degradação – via privatização radical - dos espaços públicos vai muito além da precária justificativa de que faltam recursos ao setor público. Trata-se, efetivamente, do abandono – pela sociedade contemporânea – de valores essenciais que distinguiam e defendiam o espaço público. Isso fica evidente quando certos governos abrem mão da totalidade de impostos arrecadados em benefício das corporações, para que elas definam e operem projetos culturais na sociedade. O universo corporativo não precisa mais se opor ao espaço e à sociedade como acontecia com a arquitetura modernista; ele se apropriou de fato do controle direto do espaço social circundante. Passamos de um monumento estrutural – no qual as corporações, mesmo já poderosas, eram ainda entidades particulares, situadas em um espaço distinto da vida privada e do espaço público – para um novo universo sistêmico unidimensional e auto-referencial no qual se operou uma fusão do espaço público, do espaço privado (da economia) e do espaço da intimidade.

Gilberto Dupas traz relevantes argumentos para a discussão sobre a utilização do espaço público. Realmente, as mídias exteriores não podem poluir demasiadamente o meio ambiente urbano, devendo este ser preservado e trabalhado de uma maneira que possa melhorar o dia-a-dia da população e não apenas privilegiar corporações. Ocorre que, seu texto foi escrito antes da

vigência da Lei da Cidade Limpa, em um cenário no qual, de fato, as mídias exteriores estavam exageradas e invasivas. Desde então, a situação da cidade de São Paulo (e de outras que tenham adotado lei semelhante) melhorou consideravelmente. Difícil também discordar do argumento de que a falta de recursos públicos não seria justificativa para liberar o espaço público para anúncios publicitários. É notório que os gestores públicos utilizam os cofres públicos de maneira ineficiente, porém não deixa de ser uma realidade a falta de recursos, apesar das questionáveis razões para tanto. Diante do precário estado de diversos pontos da cidade, torna-se o capital privado importante fonte de recursos para as melhorias necessárias, ainda mais quando se leva em consideração que a exposição publicitária é pouco invasiva nos termos de cooperação.

Outro ponto criticado com relação aos termos de cooperação é a desnecessidade de realização de procedimento licitatório, nos termos da Lei 8.666/93. Há quem considere que o fato de as melhorias urbanísticas serem realizadas em troca de exposição publicitária configuraria um encargo para o Poder Público Municipal, sendo assim necessária que fosse realizada licitação, conforme previsto no art. 17, § 4º da Lei 8.666/93. Assim explica Fabrício Motta²¹:

A exploração econômica dos bens públicos, desta forma, passa a se constituir um imperativo decorrente da identificação e atendimento de suas finalidades públicas. A busca de parceiros para causas socialmente relevantes é prática disseminada no ambiente privado. A filantropia, por meio da destinação de bens e recursos particulares para entidades sem finalidades econômicas, beneficia instituições como hospitais, museus e universidades que, geralmente, identificam publicamente seus benfeitores como forma de agradecimento. No que nos interessa mais diretamente, a doação de bens e serviços voltados à preservação e melhora do espaço público deve obedecer às regras e princípios do direito público.

A doação sem qualquer tipo de encargo ao poder público é livre. Desta forma, quando não há qualquer tipo de contraprestação que se reverta em vantagem (sobretudo econômica) para o

²¹ Cf.: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-09/interesse-publico-parceria-poder-publico-mesmo-custo-requer-cuidado-transparencia>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

doador ou terceiro não há necessidade de qualquer tipo de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição.

O mesmo não ocorre quando se trata de doações com cláusulas ou encargos. De acordo com o art. 17, § 4º da Lei 8.666/93, “a doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado”. A regra se destina primeiramente às situações nas quais a Administração é doadora, mas devem ser aplicadas também quando o particular doa algo para o Estado. Quando há algum tipo de encargo, a Administração deve buscar o menor encargo possível como contrapartida para a doação. Trata-se de decorrência direta do princípio da isonomia: em havendo alguma contrapartida, todos os eventuais interessados têm o direito de concorrer a ela.

Essa a razão de não se admitir, por exemplo, doação mediante contrapartida em publicidade no bem ou espaço público. Se há alguma vantagem econômica a ser auferida como contrapartida, é necessário licitar. Diversas empresas podem ter interesse em expor suas marcas em espaços públicos, por exemplo, em troca de manutenção desses mesmos espaços ou doação de serviços para tanto.

Há de se concordar que a Administração Municipal deve buscar o menor encargo possível e que para tanto deve abrir a possibilidade de outros interessados apresentarem propostas. No entanto, isso não significa que deva ser realizado procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93. O que deve ser respeitado são os princípios previstos no art. 37 do texto constitucional – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a fim de que se possa ter um procedimento de seleção sem privilegiar qualquer um que não seja o interesse público primário. Não seria razoável realizar um procedimento licitatório extremamente burocrático e moroso para um benefício com mínimo encargo para a Administração. Não são exigidas quaisquer ações do Poder Público ao firmar o termo de cooperação, este apenas permite que seja feito anúncio no espaço público. Inclusive, um dos critérios para selecionar a melhor proposta, previstos no decreto que regulamenta os termos de cooperação, é justamente o mínimo impacto possível causado pelo anúncio.

Fabício Motta, neste sentido, continua sua argumentação:

Admitindo-se a possibilidade de que o Estado receba doações, inclusive com encargo, é importante que se crie um procedimento transparente, finalisticamente motivado e isonômico. É possível imaginar diversas formas (chamamento público, por exemplo) de permitir e incentivar as doações de particulares, respeitando as normas aplicáveis. É essencial que sejam investigados com cautela os bens e espaços públicos que possam ser atingidos, suas vocações essenciais e acessórias e como o particular pode contribuir. O estabelecimento, por norma, de um programa para o estímulo de parcerias, com regras claras e adequadas, é uma possibilidade que não pode ser desperdiçada no atual cenário.

O procedimento previsto no decreto municipal que regulamenta os termos de cooperação é capaz de garantir a isonomia, de ser transparente e permitir a escolha da melhor proposta para o interesse público. Para tanto, deve ser devidamente aplicado e ter todas as suas regras respeitadas. A aplicação falha do decreto já foi um problema, como a seguir demonstrado.

Em 2017, o então Prefeito João Dória, anunciou que a Flora, empresa de cosméticos do grupo JBS, faria a reforma do viveiro Manequinho Lopes, que fica no Parque do Ibirapuera, zona sul da capital²². A empresa investiria ao todo R\$ 6 milhões e também ficaria responsável pela manutenção do espaço, que fornece mudas de plantas para o parque e para a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, sem custo para a cidade. Ocorre que, este anúncio foi feito antes que fosse publicado o chamamento público exigido pelo decreto municipal 52.062/2010. Situação de claro desrespeito, portanto, ao tratamento isonômico e transparente.

Outro caso semelhante ocorreu no mesmo ano, quando Dória negociou doação da Cyrela à Prefeitura, por meio da reforma de 16 banheiros do Ibirapuera, sendo esta anunciada pelo Prefeito no dia 21 de janeiro, em uma

²² Cf.:<<https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/por-dentro-da-metropole/doria-anuncia-parceiro-para-viveiro-do-ibirapuera-antes-de-selecao-publica/>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

visita que ele fez ao local, visivelmente degradado por falta de manutenção. Porém, o chamamento público só teria sido publicado dez dias depois.

O decreto municipal é claro, ao estabelecer em seu art. 10 e incisos, que a empresa deve apresentar uma carta de intenção com sua proposta, que a proposta fica lacrada e então ocorre a publicação do chamamento público indicando o objeto da cooperação e o nome do proponente. Após isso é que se dá oportunidade para a apresentação de propostas concorrentes. Nada disso foi respeitado, pois não foi apresentada a carta de intenções (teria havido uma negociação prévia), a proposta foi exposta antes do recebimento das propostas concorrentes e o chamamento público pareceu mais um ato formalizador do que um procedimento que garantisse a isonomia e a concorrência.

Resta claro, assim, que apesar dos claros benefícios que os termos de cooperação podem trazer, estes ainda carecem de transparência na sua aplicação e de um procedimento mais eficiente. A aplicação que até hoje ocorreu no Município de São Paulo assim demonstra, pois são mais comuns os casos com problemas e irregularidades de procedimento do que os casos bem-sucedidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a proibição dos anúncios publicitários imposta pela Lei da Cidade Limpa, a Municipalidade assumiu a dianteira do mercado de mídias exteriores. Passou a ter o controle sobre quais anúncios publicitário permitiria serem veiculados no espaço público - ou outorga através de procedimento licitatório de concorrência para a exposição no mobiliário urbano, ou firma termos de cooperação com a iniciativa privada e permite os anúncios em troca de melhorias urbanas.

A prática demonstra, contudo, que os termos de cooperação não têm sido devidamente aproveitados, sendo um instrumento praticamente desconhecido

do público e das empresas que poderiam propor as parcerias à Municipalidade. Apesar disto, não se pode perder de vista que se trata de um instrumento com um gigantesco potencial para o bem-estar do meio ambiente urbano, na medida em que permite melhorias urbanísticas sem que a Municipalidade precise despende quaisquer quantias.

A Lei da Cidade Limpa, neste sentido, em que pese algumas críticas, até radicais, como a do Sindicato de Empresas de Publicidade Exterior do Estado de São Paulo que perdeu parte do seu nicho de mercado, veio para resolver uma grave distorção do Direito Administrativo atual, qual seja, a ausência de ganho do Estado com a criação de mercados. Em outras palavras o Estado cria determinados mercados, mas, nada recebe por isso.

No caso em tela, o Estado cria um mercado publicitário nos espaços públicos e, nada mais certo que explorar diretamente este mercado ou através de parcerias com o setor privado, com ganhos econômicos ao Estado que é o titular deste direito.

Em tempos de crise, como o atual, fica mais evidente que a exploração econômica dos bens públicos passa a ser fundamental para a manutenção de um meio ambiente urbano saudável, que garanta o bem-estar dos munícipes. Conforme mencionado no trabalho, há quem sustente, inclusive, que a gestão adequada dos bens públicos seria um dever, logo, conseqüentemente, a obtenção do maior proveito econômico dos bens públicos também seria um dever, especialmente tendo em conta que todo e qualquer proveito viria em benefício do interesse público primário.

Considerando todos os elementos aqui trazidos, espera-se que o este trabalho possa contribuir para que os termos de cooperação tenham maior visibilidade, de modo que o seu potencial não permaneça despercebido.

REFERÊNCIAS FINAIS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O princípio da eficiência**. In: Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público/Thiago Marrara, (organizador). -- São Paulo: Atlas, 2012.

BARROS, Fábio Nogueira. **A Lei Cidade Limpa e a regulação da poluição visual na cidade de São Paulo**. Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 10, p. 01-10, 2018.

CASARIN, Vanessa; SANTIAGO, Alina Gonçalves. **Primeiras aproximações críticas às políticas de controle de anúncios na paisagem urbana: o caso de São Paulo**. Oculum ensaios. Campinas. Vol. 10 n. 1. pp 43-55. Janeiro-Junho 2013.

CASOTECA, o Caso da Lei Cidade Limpa.
<https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/cidade_limpa_-_narrativa.pdf> Acesso em: 28 de jul. de 2020.

CONTRATO de Concessão – Consórcio “A Hora de São Paulo” -
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_bras/imagens/contrato_concessao_relogios.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2020.

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

DORIA anuncia parceiro para viveiro do Ibirapuera antes de seleção pública.
<<https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/por-dentro-da-metropole/doria-anuncia-parceiro-para-viveiro-do-ibirapuera-antes-de-selecao-publica/>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

EM 1 ano, uso do principal serviço de compartilhamento de bike cai 41,8%.
<<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,em-1-ano-uso-do-principal-servico-de-compartilhamento-de-bike-cai-41-8,70001976154>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A exploração econômica de bens públicos: cessão do direito à denominação**. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, abr./jun. 2010.

JUSTIFICATIVA do Projeto de Lei nº 379/2006
<<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0379-2006.pdf>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2014.

PARCERIA com poder público, mesmo sem custo, requer cuidado e transparência. <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-09/interesse-publico-parceria-poder-publico-mesmo-custo-requer-cuidado-transparencia>> Acesso em: 12 de maio de 2020.

PARECER de Adilson Abreu Dallari: **Lei municipal disciplinando a publicidade externa – proibição expressa e total do exercício dessa atividade – princípios constitucionais ofendidos – inconstitucionalidade** (Editora Fórum – Revista Interesse Público – IP – Belo Horizonte, ano 9, n. 43, maio/junho de 2007).

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros editores, 2013.

TERMO de cooperação entre o Município de São Paulo e a empresa Bradesco Seguros S.A - <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/termode-cooperacao0032012pdf_1415384032.pdf> Acesso em: 12 de maio de 2020.

VIADUTO cede e bloqueia pista expressa da marginal Pinheiros. <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/11/15/viaduto-cede-e-bloqueia-pista-expressa-da-marginal-pinheiros.htm>> Acesso em: 28 de jul. de 2020.