

Meio ambiente e paisagem urbana:  
publicidade e propaganda externas  
e poluição visual

*Environment and urban landscape: advertising  
and outdoor advertising and visual pollution*

Márcio Oliveira Portella\*

**Resumo:** O desenvolvimento do tema proposto visa analisar criticamente as disposições legais, doutrinárias e acórdãos acerca dos conceitos e entendimentos sobre meio ambiente urbano. Especificamente, o trabalho traça todas as linhas doutrinárias, conceituais e legais que avançaram no Direito Ambiental e que permitirão a adequação das normas jurídicas à evolução mais congruente com as realidades social e urbana. Com tais considerações e detida análise, ficará patente a competência das municipalidades para legislar sobre o âmbito econômico da publicidade e da propaganda, cuja matéria está ligada ao meio ambiente e ao urbanismo, sobre os quais o município está autorizado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Paisagem urbana. Poluição.

**Abstract:** The development of the subject aims to critically examine the legal, doctrinal and judgment about the concepts and understandings of the urban environment provisions. Specifically, the work will trace all doctrinal, conceptual and legal lines which advanced in environmental law, which will allow the adequacy of the legal developments more congruent with social norms and urban reality. With such considerations and detailed analysis, will be open to the local municipalities to legislate on economic fields of advertising and propaganda

\* Graduado em Direito pela Fundação Universidade de Ituína (FUI) – MG. Especialização em Direito Processual Civil e em Conciliação, Mediação e Arbitragem. Professor Titular de Direito Civil (Parte Geral). Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade Salgado de Oliveira – Universo. Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara – MG.

whose matter is linked to the environment and urbanism, on which the city is authorized by the Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988.

**Keywords:** Environment. Urban landscape. Pollution.

## Introdução

Este artigo pretende realizar um estudo mais específico acerca dos aspectos conceituais e primordiais que envolvem o meio ambiente urbano no AI 799690 AgR/SP impetrado em 10/12/2013, no Supremo Tribunal Federal, analisando também os princípios doutrinários e legais com a finalidade de verificar o âmbito de incidência do meio ambiente urbano na ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com o intuito de evitar a poluição visual, bem como zelar pelo patrimônio ambiental das cidades.

Na contemporaneidade, buscam-se, através de diretrizes gerais fixadas em lei, o equilíbrio e o apaziguamento para o pleno desenvolvimento das atividades comerciais dos centros urbanos, bem como a garantia de bem-estar de seus habitantes.

Visa-se com os aludidos instrumentos legais constitucionais e Leis Complementares, à segurança da harmonia e do equilíbrio entre as relações e interesses privados e públicos no que concerne à utilização do espaço urbano, impedindo, assim, a ocupação descontrolada no que diz respeito à veiculação de propagandas e anúncios.

Compete às municipalidades a vigilância quanto à poluição visual e à comercial, que têm maculado a paisagem das cidades, protegendo o meio ambiente, combatendo todas as espécies de poluição ambiental, bem como a qualidade estética da paisagem urbana, tudo com a finalidade de garantir o bem-estar dos habitantes do município.

As leis foram editadas tendo como escopo as adaptações e a obediência por parte de todos aqueles que desenvolvem atividades comerciais sobre os elementos que compõem a paisagem urbana. No caso específico da cidade de São Paulo, a Lei Municipal 14.223/2006 vem definir como paisagem urbana o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou constituído, tais como: água, fauna, flora, construções, edifícios, anteparos, superfícies aparentes de equipamentos de infraestrutura, de segurança e veículos automotores, anúncios de qualquer natureza,

elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos e visíveis por qualquer observador, situados em áreas de uso comum do povo, tais como: estradas, ruas, praças, etc.

É imperiosa, então, uma pesquisa mais detalhada e profunda sobre os aspectos relacionados com a poluição visual do meio ambiente urbano do ponto de vista da estrutura jurídico normativa de uma sociedade.

## **1 Conceito de cidade**

Inicialmente, faz-se necessário extrair e conceituar doutrinariamente o significado de cidade. Segundo salienta Marques (2010, p. 94-98), é um ecossistema, mas não é necessariamente natural. Nela desponta o homem porque ele a construiu para suprir suas necessidades. É a formação resultante das relações e atividades havidas entre aglomerações de seres humanos e construções. As cidades não podem ser analisadas separadamente, como se fossem um aspecto independente do meio ambiente. Ao contrário, dependem dos demais aspectos e com eles se entrelaçam harmoniosamente.

A degradação ambiental urbana, que é o meio ambiente natural associado ao artificial, produz reflexos no meio ambiente cultural e do trabalho.

O conceito de cidade deve considerar não apenas o aspecto estático, mas também o dinâmico, constituído pelas transformações socioculturais e econômicas. Não se pode entender cidade e município como termos sinônimos ou idênticos.

Primordial é entender que município é a cidade à qual se reconheceu autonomia administrativa e legislativa e se deferiu governo próprio, com membros do Executivo e do Legislativo eleitos por seus habitantes na forma da lei. A partir de então, representará uma pessoa jurídica de direito público interno (conforme o art. 41, III, do Código Civil de 2002). (BRASIL, 2002).

A importância das cidades e a necessidade de estudos imediatos que visem à correção de problemas ambientais que elas apresentam vêm crescendo nas últimas décadas, dado o movimento migratório observado entre cidade e campo.

Esse fenômeno foi apresentado por Soliani e Paraguassú na *Folha de São Paulo Uol* (2000) como um estudo do censo de 1940 que indicou

34,3% de população urbana. Já em 1991, essa atingiu, aproximadamente, 75% para, em 2000, alcançar 81,2% do total da população brasileira. As áreas metropolitanas foram contempladas com a maioria dessa população. Para uma melhor visão do aumento da população urbana, basta verificar que o aumento e o crescimento demográficos na década de 1980 foi de 1,9%, e, na última década do século XX, foi de 1,6%, enquanto as cidades passaram a suportar 81,2% do total de habitantes. O censo de 1960 indicava, ainda, população rural superior à urbana, observando-se a inversão dos números a partir da contagem de 1970.

De acordo com a projeção da Organização das Nações Unidas (ONU), a população urbana brasileira atingirá, em 2025, o percentual equivalente a 88% do total. Esses dados demonstram, cada vez mais, a importância das cidades, que têm grande relevância na economia, mas que provocam deterioração da qualidade de vida quando não têm a infraestrutura necessária para suportar a população instalada. Esse processo parece se intensificar à medida que ocorre gradativa mecanização das lavouras, determinando falta de oportunidades no campo e transferência da população rural para as cidades. Por outro lado, a industrialização requer, ainda, grande quantidade de mão de obra, gerando maior abandono da zona rural. (MARQUES, 2010, p. 96).

### ***1.1 Cidade como bem ambiental***

Marques (2010) constata que bem ambiental é toda coisa, material ou imaterial que, relacionando-se com o homem, traz-lhe um benefício referente, primeiro, à preservação da vida; segundo, ao seu bem-estar, à saúde e à segurança, ou, mais propriamente, à sadia qualidade de vida, tal como expressamente conclui o art. 225, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

Para a caracterização de bem ambiental, observa-se a necessidade de estarem presentes dois requisitos mencionados nesse artigo: “o bem de uso comum do povo e a necessidade de ser essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 2014).

E a cidade, comprometida com o objeto de estudo do Direito Ambiental, mostra-se como bem ambiental, na medida em que constitui uma síntese do meio ambiente em todos os seus aspectos.

Consigna ainda Yoshida (2001, p. 52), com propriedade, que a cidade não se confunde com o meio ambiente artificial, pois se revela uma integração de todos os aspectos do meio ambiente.

Nesse espaço artificial construído pelo homem, ele trabalha e assimila a cultura do povo, contribuindo para a sua divulgação e transformação, ao mesmo tempo que tem contato com os elementos naturais do meio.

Caracteriza-se por um dinamismo ausente no meio construído, isoladamente considerado. Estão presentes, então, as construções promovidas pelo homem, associadas à cultura do povo, ao seu modo de vida e ao usufruto de seus direitos sociais.

O trabalho preparatório para a “Conferência Habitat II”, promovida pela ONU em 1996, na Turquia, apontou à necessidade de termos cidades apropriadas para as pessoas, mais seguras, saudáveis, humanas e sustentáveis, como instrumento para produzirmos um mundo apropriado às pessoas.

Portanto, a cidade é o espaço urbano construído e com seus equipamentos, que o homem transforma em seu *habitat*, buscando a sadia qualidade de vida.

Considerando-se que o processo de urbanização está em ritmo acelerado e indica irreversibilidade, não resta qualquer dúvida a respeito de ser essencial à sadia qualidade de vida. Consequentemente, as cidades devem merecer estudos mais aprofundados sob a ótica da melhoria das condições de vida.

### ***1.2 Meio ambiente urbano***

Denomina-se meio ambiente artificial, contrapondo-se ao natural, aquele construído pelo homem, acrescentado à natureza. Observa-se que, na verdade, o homem nada está acrescentando à natureza; ao contrário, está utilizando recursos naturais, transformando-os de acordo com os seus objetivos e os instalando no local de sua conveniência. A lição de Fogaça (2014) é oportuna no sentido de que, na natureza, nada se cria nada se perde; tudo se transforma. Assim, o correto seria chamá-lo de meio ambiente transformado, e não, de meio ambiente artificial.

É certo, contudo, que ele assim é chamado para se diferenciar do ambiente em que a natureza não sofreu alterações significativas.

Não parece, contudo, que a legislação ambiental deu proteção a todo o meio ambiente artificial, detectável também nas zonas não urbanas. Nessa situação, citam-se conjuntos de construções em áreas distantes das cidades, com finalidades diversas, usinas para a produção de energia, casas em propriedades rurais, estradas, indústrias, etc. – que não recebem proteção como meio ambiente urbano.

Eventualmente, uma construção (em área não urbana), pode receber proteção legal, a título de integrar o meio ambiente, se nela houver um valor agregado que possa indicar ser um bem de valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico etc. e, nessas condições, evidenciará características do aspecto cultural.

Por isso, a opção por chamar esse aspecto apenas de *urbano*, pois a proteção legal, no que se refere ao artificial, é extensiva apenas às cidades.

O meio ambiente urbano é representado pelas cidades, entendidas como aglomerações humanas dotadas de edificações e infraestrutura consistente em áreas de lazer, serviços públicos, saneamento.

A CF/88 dedicou especial atenção ao tratar da política urbana, notadamente no *caput* do art. 182:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 2014).

Em sendo assim, não poderia ser diferente esse tratamento, pois é justamente nas cidades, confirmando tendência verificada em todo mundo, que vive e viverá a maior parte da população neste século.

## **2 Desenvolvimento econômico urbano**

Ao tratar da ordem econômica, a CF/88, no seu art. 170, inciso VIII, dispõe que ela está fundada na valorização e qualidade do trabalho humano, bem como na livre iniciativa, e tem por fim assegurar a todos os cidadãos existência digna na busca do pleno emprego.

No que diz respeito ao meio urbano, Meirelles escreveu:

Pois é fato incontroverso que a qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos na Natureza, e muito em particular das terras, das águas e das florestas que circundam as grandes e as pequenas cidades, assim como das atividades exercidas em seus arredores. (2003, p. 381).

Meirelles (1978, p. 14) refere, ainda, que o conceito de urbanismo evolui do estético para o social. Esse novo urbanismo resulta na procura de melhores condições de funcionalidade para o “ser urbano”, a cidade como ambiente para o ser humano.

Nesse sentido, Baltar conceitua urbanismo de acordo com o mesmo raciocínio de Meirelles:

[É] o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. (1978, p. 15-16).

Marques (2010) ensina que, inegavelmente, os Estados buscam o desenvolvimento econômico como forma de promover o bem-estar de todos, atendendo aos seus objetivos firmados na Constituição. Continua ainda afirmando que o desenvolvimento econômico é alcançado com os empreendimentos comerciais, agrícolas e industriais, e os últimos produzem a grande maioria da poluição lançada no ar, no solo e na água. Não se pode abandonar a busca do desenvolvimento econômico sob pena de se impedir o desenvolvimento humano e de não se alcançar a sadia qualidade de vida.

Entretanto, segundo Marques (2010), a pobreza decorre, naturalmente, de fatores econômicos. O consumo gera produção, que gera empregos, que geram melhores condições materiais de vida. E concorre, paralelamente, para a degradação da qualidade de vida dos habitantes da cidade, do meio em que vivem e que reúne diversas categorias sociais, sempre desassistidas pelo Poder Público ou assistidas de forma insuficiente.

## 2.1 Poluição visual

Doutrinariamente, a poluição visual é definida como a ultrapassagem do limite da visão para reconhecer as características naturais do meio, a partir da inserção de novas imagens ou deterioração da paisagem já existente.

Essas novas imagens podem se constituir na construção de prédio ou monumento em desacordo com as características estéticas do local, na colocação de placas educativas e de trânsito, inclusive, ou letreiros, ou material de publicidade, por exemplo: faixas, cartazes, *outdoors* etc.

Ainda de acordo com os ensinamentos de Marques (2010), a publicidade, imperiosa em uma sociedade de consumo, constitui-se em preocupação crescente que deve nortear o legislador na elaboração de normas relativas à utilização do espaço urbano.

A deterioração da paisagem já existente pode ocorrer pela má-preservação de prédios, que causam impacto negativo na paisagem, ou por meio de pichações, assim entendidas as inscrições com tinta ou material similar em monumentos ou prédios públicos e particulares, que estejam em desacordo com o projeto inicial. Pode-se acrescentar nesse aspecto a instalação indiscriminada de postes, antenas, fios elétricos e telefônicos, assim como os terrenos abandonados, tomados por vegetação sem controle.

A poluição visual compromete, dentre os aspectos do meio ambiente, notadamente o urbano, pois é nele que o homem procura obter melhores resultados de suas atividades por meio da exploração de imagens.

No entanto, pode atingir o meio natural ao deteriorar uma paisagem de rara beleza; pode atingir o ambiente de trabalho ou abusar de imagens para orientar o desenvolvimento de atividades; pode atingir o meio ambiente cultural ao depreciar bem de valor artístico ou histórico.

Meirelles afirma:

A estética urbana tem constituído perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do moderno urbanismo, que não visa apenas às obras utilitárias, mas cuida também dos aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade. (1978, p. 54-55).



Costa asseverou em sua obra:

A tensão entre os direitos das várias gerações, ou seja, da primeira, segunda e terceira, sempre existirá, pois o ordenamento jurídico existe em função de uma sociedade que está em constante evolução. Conseqüentemente, em uma sociedade complexa como a atual, conseguir que o direito de liberdade e o direito de viver em um ambiente não inquinado sejam direitos que não concorrem entre si seria uma inverdade, pois vê-se todos os dias isso acontecer. Mas o que deve ser reivindicado tanto pelos cidadãos quanto pelos órgãos públicos é que haja uma solução passível para que – com base, por exemplo, no art. 170 da CF, tendo como pano de fundo a dignidade da pessoa humana, e, mais especificamente, em seu parágrafo único – “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” –, seja garantida a liberdade para exercer qualquer atividade econômica que não seja ilegal. Mas essa liberdade não é ilimitada, pois deve ser lida conjuntamente com vários artigos da Constituição, como o art. 225, principalmente em seu parágrafo terceiro, que expõe: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.” (2013, p. 14).

Ao tratar do Poder de Polícia relativo às profissões em geral como forma de atividade econômica, Cretella Júnior expõe o seguinte:

Evidentemente que, tratando-se de uma liberdade – liberdade de profissão – diversas limitações exigidas pelo interesse coletivo foram impostas aos profissionais dos diferentes setores para que se alcançasse o máximo de eficiência e de segurança com relação aos indivíduos beneficiados por aquele exercício. Eis por que os legisladores se preocupam com a limitação do exercício das profissões, procurando regulamentá-lo de tal modo que, sem prejudicar o direito subjetivo à profissão, consigam salvaguardar o interesse da coletividade. (1999, p. 252).

Constata-se que a poluição visual tem se mostrado com um dos meios mais agressivos de poluição urbana, haja vista a concorrência entre empresas produtoras de bens e serviços, que procuram divulgá-los, atingindo um número sempre maior de pessoas. No entanto, ela só vai se mostrar nociva à percepção das pessoas na medida em que eliminada, que tornado o meio isento do excesso de imagens e mensagens, de instrumentos de tamanhos e cores exagerados. E, como outras formas de poluição, vai se incorporando ao dia a dia das pessoas, de forma que elas deixam de notar as alterações na paisagem, conforme extrai-se da doutrina de Marques (2010, p. 164).

## ***2.2 Poluição luminosa***

Esta forma de poluição advinda de atividades comerciais no meio ambiente urbano também é tratada e conceituada pela doutrina.

Do texto de Marques, extrai-se:

Para Roberto F. Silvestre, “a poluição luminosa pode ser definida como sendo qualquer efeito adverso causado ao meio ambiente pela luz artificial excessiva ou mal direcionada”. Essa forma de poluição, sem reconhecimento e estudo jurídico, se faz presente notadamente nas cidades. O combate a ela visa a evitar o desperdício de luz, com repercussão positiva e significativa no consumo de energia elétrica, fonte maior da luz artificial. Observa o autor, a respeito: “E não há quem não tenha percebido a diferença entre o aspecto do céu noturno urbano e o daquele que se pode ver a partir de regiões afastadas, ainda primitivas, sem iluminação artificial”. Roberto F. Silvestre anotou exemplos de desperdício, citando: luz para cima, paralela ao solo ou para além de área útil, sem preocupação para o melhor aproveitamento de toda luz gerada. A utilização racional da iluminação poderia, segundo cálculo dele, reduzir em mais de 80% os níveis de poluição luminosa. O desprezo à orientação que recomenda o correto aproveitamento da iluminação gera um problema urbano chamado iluminação intrusa, assim entendida aquela que ultrapassa os limites da área a ser ilumina “corte daquela luz que não está sendo utilizada, por partir na direção errada”. Ele conclui o artigo denominado “O que é luz intrusa” afirmando: “Quando o povo compreender que a luz diretamente avistada de longe é uma luz desperdiçada, a situação vai mudar.” (2010, p. 164-166).

Continua o autor:

O Estatuto da Cidade, concebido pela Lei 10.257, de 10.7.2001, em seu art. 37, ao tratar do estudo de impacto de vizinhança, diz que ele deverá ser executado “de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”. A análise deverá contemplar, entre outras hipóteses, a ventilação e iluminação (inc. VI). Mas essa iluminação a que ele se refere não se trata da poluição luminosa, e sim do mínimo de iluminação a que todos têm direito. Assegure-se esse direito a todos os habitantes da cidade. (2010, p. 164-166).

E conclui:

O excesso de luz ou seu direcionamento inadequado pode gerar situação que contraria o bem-estar e a sadia qualidade de vida protegida constitucionalmente. O abuso pode, inclusive, configurar uso nocivo da propriedade, nos termos do art. 1.277 do Código Civil de 2002. (MARQUES, 2010, p. 164-166).

Conforme se constata pelos entendimentos doutrinários e pelas fundamentações legais expostas, o direito de exercer profissões ou qualquer outra atividade econômica lícita é inegavelmente protegido e tutelado pela Constituição, porém, não pode haver exacerbação desse direito quando transgredir normas de proteção ao meio ambiente urbano no que diz respeito à poluição visual a partir da inserção de novas imagens ou da deterioração da paisagem já existente.

### 2.2.1 Agravo de instrumento

No Agravo de Instrumento 799690 AgR/SP (10/12/2013), o Município de São Paulo foi agravado no Supremo Tribunal Federal pelo agravante SuperTáxi Propaganda S.A. O agravante aduziu, em síntese, que houve usurpação da competência da União pelo Município de São Paulo por meio da Lei Municipal 14.223/2006, que estaria a legislar sobre o âmbito econômico da publicidade e da propaganda, que, entre outras vedações,

proibiu a atividade lícita de mídia exterior (propaganda comercial). (SÃO PAULO, 2013).

Não mereceu prosperar a alegação por parte do agravante (agravo não provido) tendo em vista que a Lei Municipal 14.223/2006 (SÃO PAULO, 2006) não usurpou a competência da União ao legislar sobre o assunto de interesse local, em especial, a proteção e preservação do meio ambiente urbano.

Dispõe o art. 30 da CF/88 que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, e o art. 182, que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A questionada Lei Municipal 14.223/2006, regulamentada pelo Decreto 47.950/2006, reza em sua exposição de motivos:

A medida visa estabelecer nova disciplina legal dotada de instrumentos que assegurem maior equilíbrio e harmonia entre os interesses públicos e privados na utilização do espaço urbano, impedindo a ocupação desordenada, especialmente pela veiculação de anúncios, que têm maculado a paisagem do Município de São Paulo, concorrendo para a notória poluição visual da cidade, uma das maiores do mundo. (SÃO PAULO, 2006).

A referida lei dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo e foi editada no estrito âmbito da competência legislativa municipal, exigindo adaptações por parte de todos aqueles que desenvolvem atividades comerciais nesse segmento, sendo matéria ambiental/urbanística e não comercial ou econômica.

Compete ao município preservar e proteger o meio ambiente, a qualidade estética da paisagem, combatendo todas as formas de poluição ambiental, tudo com o fim de garantir o bem-estar dos seus habitantes.

Assim, a Lei Municipal 14.223/2006 (SÃO PAULO, 2006) dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, definindo-a como o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou constituído, tais como: água, fauna, flora, construções, edifícios, anteparos, superfícies aparentes de equipamentos de infraestrutura, de

segurança e veículos automotores, anúncios de qualquer natureza, elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos e visíveis por qualquer observador situado em áreas de uso comum do povo.

Em caso semelhante, o ministro Gilmar Mendes já se manifestou a respeito no DJ 27.8.2013, cujo teor em parte é o seguinte:

Nesse sentido, resta claro que a legislação impugnada tem [o] objetivo [de] melhor administrar a chamada poluição visual, então excessiva no referido município. A alegação das recorrentes, segundo a qual o município estaria a usurpar competência da União para legislar sobre âmbito econômico da publicidade e da propaganda, não merece prosperar, visto que a lei em exame, a toda evidência, cuida de matéria ligada ao meio ambiente e ao urbanismo, sobre as quais o município está autorizado a legislar, nos termos do art. 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal. O acórdão recorrido, com acerto, assentou que a legislação municipal impugnada não usurpou competência da União. Ao cuidar da ordenação da publicidade em logradouros públicos, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade, a norma municipal buscou implementar as diretrizes constitucionais contidas no art. 30, I, II e VIII, os quais, respectivamente, conferem aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como para planejar e controlar a ordenação do solo urbano. [...] Nota-se que, conforme dispôs o acórdão do tribunal paulista, essas alegações também não merecem prosperar. Legislação que apenas pretende ordenar a utilização de logradouros públicos, com o intuito de diminuir a poluição visual, não ofende a livre iniciativa, mas apenas define regras que devem ser observadas por todos quantos pretendam anunciar suas atividades. Uma vez que as regras definidas na lei atacada devem ser observadas por todos que exerçam atividade econômica, não há que se falar em ofensa à livre concorrência, tampouco à isonomia e à proporcionalidade. Isso porque o novo regime jurídico aplica-se de modo indistinto em todo o município. (BRASIL, 2013).

A Lei 14.223, de 26/9/2006, do Município de São Paulo (2006) dispõe “sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, visíveis a partir do logradouro público” (art. 1º). Para tanto, o legislador municipal considerou “as necessidades de conforto ambiental, com melhoria da qualidade de vida urbana”, compatibilizando o atendimento do interesse público com os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 3º). Esse dispositivo relaciona quais são esses direitos, indicando, dentre outros, “o bem-estar estético, cultural e ambiental da população” (inc. I), “a valorização do ambiente natural e construído” (inc. III), “a percepção e a compreensão dos elementos referenciais da paisagem” (inc. V), “a preservação da memória cultural” (inc. VI) e “a preservação e visualização dos elementos naturais tomados em seu conjunto e em suas peculiaridades ambientais nativas”. (inc. VIII).

Tendo em vista que a poluição visual prejudica o bem-estar do cidadão, a CF/88, ao assegurar a todos o direito ao meio ecologicamente equilibrado e ao entendê-lo com “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, protege o ambiente dessa forma de poluição, conforme extraído dos ensinamentos de Marques (2010, p. 159-160).

Também nesse sentido, o *caput* do art. 182 da CF/88 dispõe:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 2014).

Ademais, conforme ensina Marques (2010, p. 162), o Município pode legislar sobre condições e regras que protejam o meio da poluição visual a partir do disposto no art. 30 da CF/88, que lhe atribui competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (inc. I) e “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual” (inc. IX).

O Município deve, no entanto, observar as normas editadas pelos Estados e pela União, de acordo com o art. 24 da CF/88 (competência legislativa concorrente). Embora esse dispositivo limite-se à referência às pessoas jurídicas de direito público, o interesse local inclui o Município, no que se refere à defesa do meio ambiente, como ente com competência

para legislar sobre a matéria, obedecidas as normas gerais (federais) e estaduais.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, nos termos do art. 23, VI, da CF/88.

Importante também é ressaltar que a Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), fixou normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da CF/88, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate da poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

No art. 9º da aludida Lei Complementar, no que concerne às ações administrativas dos Municípios, em seu inciso XIV, alínea “a” dispõe:

Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: alínea a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. (BRASIL, 2011).

O Município, portanto, não estaria a usurpar a competência da União para legislar sobre o âmbito econômico da publicidade e da propaganda, tendo em vista que a legislação em tela cuida de matéria ligada ao meio ambiente e ao urbanismo, sobre as quais o Município está autorizado a legislar.

## **Conclusão**

Após terem sido analisadas as definições e os ensinamentos doutrinários, bem como as normas jurídicas que têm como objeto o Direito Ambiental Urbano e as devidas competências para legislar a respeito, concluiu-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal, contida no AI 799690 AgR/SP de 10/12/2013, foi acertada e em consonância com

precedentes da Corte no sentido do não provimento e mantendo o entendimento para o caso em tela de que os Municípios têm competência para legislar no tocante ao meio ambiente urbano.

Portanto, o Município não usurpa de suas atribuições para legislar no que diz respeito ao meio ambiente urbano, pois a subsidiariedade deve ser vista como princípio pelo qual as decisões serão tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão, o mais próximo possível, das decisões que são definidas, efetuadas e executadas.

Fica patente que as competências, bem como as atribuições dos Municípios giram em torno do meio ambiente urbano e do urbanismo e não do âmbito econômico da publicidade e da propaganda.

## Referências

---

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. *Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

BRASIL. *Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Beatriz Souza. *Meio ambiente como direito à vida: Brasil, Portugal e Espanha*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.



CRETELLA JÚNIOR, José. *Do Poder de Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FOGAÇA, Jennifer. *Lavoisier*. 2014. Disponível em: < <http://www.brasilecola.com/quimica/lavoisier.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

MENDES, Gilmar. Agravado de instrumento. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 168, ago. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, n. 33, p. 14-62, 1978. Disponível em: <<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1003549/DLFE51106.pdf/REVISTA3314.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

SÃO PAULO. *Decreto 47.950, de 5 dez. 2006*. Regulamenta a Lei 14.223, de 26 de setembro de 2006. Dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo. 2006. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06122006D479500000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06122006D479500000)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

SÃO PAULO. Supremo Tribunal Federal. Agravado de Instrumento 799.960 AgR/SP, de 10 dez. 2013. Direito Constitucional e Ambiental. Planejamento urbano. Meio ambiente e paisagem urbana. Publicidade e propaganda externa. Poluição visual. Interpretação da lei municipal paulista 14.223/2006. Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. Apelante: SuperTáxi Propaganda S.A. Apelado: Município de São Paulo. Relator: Min. Rosa Weber, São Paulo, 10 dez. 2013. Disponível em: <[http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/AI\\_799690\\_SP\\_1391851754544.pdf?SIGNATURE=WIT2qK1sqjcXeV5kBDi7EhyuxGQ%3D&Expires=1396876884&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/AI_799690_SP_1391851754544.pdf?SIGNATURE=WIT2qK1sqjcXeV5kBDi7EhyuxGQ%3D&Expires=1396876884&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2014.

SOLIANI, André; PARAGUASSÚ, Lisandra. *Brasil cresce em ritmo menor nos anos 90*. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2212200001.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2014.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Poluição em face das cidades no Direito Ambiental brasileiro: a relação entre degradação social e degradação ambiental*. 2001. Tese (Doutorado) – PUCSP, São Paulo, 2001.

