

A POLUIÇÃO VISUAL: FORMAS DE ENFRENTAMENTO PELAS CIDADES

Ivan Carneiro Castanheiro¹

RESUMO: A poluição visual gera desarmonia ou desequilíbrio no meio ambiente artificial (cidade e paisagem urbana), prejudicando o bem-estar da população, comprometendo a saúde das pessoas, através de efeitos psicológicos difíceis de serem diagnosticados, enquadrando-se no conceito jurídico de poluição (art. 3º, III, da Lei n. 6.938/81). São fontes de poluição visual: torres de Estação Rádio-Bases (ERBs) e anúncios publicitários luminosos, veiculados por meio de outdoor, totem, backlight, frontlight, painel digital ou eletrônico, triedro etc....

Palavras-chave: Poluição visual. Estética urbana. Paisagem. Bem-estar. ERBs. Anúncios publicitários.

ABSTRACT: the visual pollution generates disharmony or disequilibrium in the artificial environment (city and urban landscape), harming well-being of the population, compromising the health of the people, through psychological effects difficult to be diagnosed, fitting in the legal concept of pollution (article 3º, III, of law n. 6,938/81). Sources of visual pollution are: towers of Radio-Base Stations (RBSs) and luminous advertising propagated by billboard, totem, backlight, frontlight, digital or electronic panel, trihedron etc....

Keywords: Visual pollution. Urban aesthetic. Landscape. Well-being. RBS. Advertising.

¹ O Autor é 2º Promotor de Justiça de Americana, Mestre em Direito Difusos e Coletivos pela PUC/SP e Coordenador da Área de Habitação e Urbanismo, do C.A.O. Cível e de Tutela Coletiva, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Introdução

O culto ao belo é automático na natureza humana, a qual valoriza a harmonia das formas e da cor dos objetos, bem como suas qualidades plásticas e decorativas. A função estética das paisagens urbanas tem por finalidade criar a sensação visualmente agradável às pessoas². Qualquer intervenção urbana na paisagem das cidades há de ser autorizada pela Administração e estar prevista em lei.

A paisagem desempenha importante papel de interesse público nas áreas social, cultural e ambiental (interesse econômico em trabalho criativo). Contribui para formação cultural local, bem como para o bem-estar da população.³ O bem-estar das pessoas guarda relação direta com sua saúde, modo de vida e as circunstâncias do meio em que vive.

Quando se fala em poluição pensa-se em fábricas que jogam resíduos tóxicos nos rios, pulverização de agrotóxicos nas plantações, fumaça produzida por veículos e indústrias, degradando a qualidade de vida das pessoas e de animais, quando não as extirpando. Entretanto, essas não são as únicas formas de poluição e consequências danosas à vida. Há problemas de saúde físicos e psicológicos provocados por poluição sonora e poluição visual.

Poluição visual é a desarmonia ou degradação visual geradora de desequilíbrio do meio ambiente artificial (cidade e paisagem urbana).⁴ Este tipo de poluição é causada pelo próprio homem, o qual insere no meio ambiente elementos de forma desordenada.

As leis federais, estaduais e municipais que se dispõem a controlar os meios de poluição não acompanham o crescimento desordenado das cidades. As legislações, ainda que com seus conhecidos defeitos, acabam sendo, em geral, descumpridas por falta de infraestrutura fisca-

lizatória suficiente. Nesse contexto, não há um controle efetivo sobre publicidades irregulares.

A Poluição visual é um problema sério. Entretanto, ela acaba sendo muitas vezes relegada a segundo plano, pois seus efeitos são mais psicológicos do que materiais, razão de haver dificuldades em seu diagnóstico e comprovação de causalidade na deterioração da qualidade de vida das pessoas.

Nosso objetivo é o de demonstrar que a poluição visual enquadra-se no conceito jurídico de poluição previsto na Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), não se tratando de mera degradação de ordem estética, mas também estendendo seus deletérios efeitos na saúde e na qualidade de vida dos moradores da zona urbana, merecendo ser seriamente combatida, a exemplo das demais formas de poluição. É nesse contexto, que o presente trabalho busca, despretensiosamente, fazer uma análise conjuntural da poluição visual e oferecer sugestões objetivas de enfrentamento.

Conceito legal e doutrinário de poluição visual

O meio ambiente equilibrado é um direito assegurado a todos pela Constituição Federal (artigo 225) e um bem fundamental das gerações atuais e futuras. Os habitantes e visitantes das cidades são os titulares do direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (harmonia da paisagem urbana).

Estão entre os principais objetivos do direito ambiental a proteção da saúde e da qualidade de vida. Segundo a Organização Mundial de Saúde, esta é um *“completo bem estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doenças ou agravos”*

A Lei Federal 8.080/90 (“Lei Orgânica da Saúde”), em seu artigo 2º, estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano. O Art.

² MINAMI, Issao; GUIMARÃES, João Lopes Júnior. A importância da Paisagem. Disponível em < <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/bases/texto094.asp>>. Acesso em: 09 mai 2003.

³ Convenção Européia de Paisagem. Elaborada pelo Conselho Europeu, em 13/03/2000. In: MINAMI, Issao; GUIMARÃES, João Lopes Júnior. A importância da Paisagem. Disponível em < <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arg000/bases/texto094.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2003

⁴ ANTACLI, Bianca M. Bilton Signorini. Aspectos jurídicos da poluição visual. Dissertação (Mestrado em Direito Difusos e Coletivos). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2.004, fl. 7.

3º prevê que a saúde tem como fatores determinantes, dentre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o trabalho, o meio ambiente, dizendo respeito à saúde as ações que visem “*garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social*”.⁵

A paisagem pode ser tida, em determinados casos, como integrante do patrimônio cultural brasileiro, conforme previsto no artigo 216, inciso V, da Carta Magna. Para Álvaro Luiz Valery Mirra “*O que se procura preservar em uma paisagem, normalmente, é acima de tudo a harmonia entre os diversos elementos que a compõem e não propriamente cada um desses elementos individualmente considerados*”.⁶

Quando se fala em paisagem urbana refere-se não somente a conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, arqueológico, já protegidos pelo art. 216 da CF, como patrimônio cultural brasileiro, mas se quer abranger qualquer porção da cidade por mais comum e simples que seja, a qual também compõe o meio ambiente artificial⁶ ou construído, como normalmente é referido o meio ambiente urbano.

O artigo 3º da Lei nº. 6.938/81 preceitua que para os fins previstos naquela legislação deve-se entender por:

“I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

c) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;” (grifos nossos)

A paisagem urbana é conceituada por José Afonso da Silva como sendo “*a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes e visitantes*”. Dentre as suas funções, está a de equilibrar a carga neurótica que a vida urbana despeja sobre as pessoas que nela vivem, convivem e sobrevivem.⁷

Para Issao Minami e João Lopes Guimarães Júnior, a poluição visual é resultado de desconformidades e efeito da deterioração dos espaços da cidade pelo acúmulo exagerado de anúncios publicitários em determinados locais ou quando o campo visual do cidadão se encontra de tal maneira que a sua percepção dos espaços da cidade é impedida ou dificultada.⁸

Ocorre a poluição visual a partir do momento em que o meio não consegue mais digerir os elementos causadores das transformações em curso, dissipando as características naturais originais. “*No caso, o meio é a visão, os elementos causadores são as imagens, e as características iniciais, seriam a capacidade do meio de transmitir mensagens*”.⁹

A degradação ambiental ocorrida com a poluição visual “*é fruto da violação estética de um padrão paisagístico médio a ser aferido em cada caso, seja afetando uma paisagem naturalmente bela, ou portadora de outro predicado relevante, ou alterando uma paisagem urbana de maneira desarmônica e agressiva*”¹⁰

Ainda vale menção a Convenção Européia da Paisagem (European Landscape Convention), a qual entrou em vigor no dia 1º de março de 2.004. Foi o primeiro tratado internacional direcionado, unicamente, para a proteção, conserva-

⁵ A Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente, São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, p. 31-32, 2002.

⁶ ANTACLI, Bianca M. Bilton Signorini, op. cit., fl. 49.

⁷ Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 273-274.

⁸ A importância da Paisagem. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/bases/texto094.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2003

⁹ VARGAS, Heliana Comim; MENDES, Camila Faccioni. Poluição visual e paisagem urbana: quem lucra com o caos? Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/eleicoes/artigos/comin3.htm>> Caderno eleições 2000. Acesso 19 out. 2002.

¹⁰ MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha. Paisagem e Poluição Visual. Disponível em <http://www.mp.sp.gov.br/caouma/caouma.htm>. Acesso em: 08 abr. 2003

ção, gerenciamento e valorização das paisagens. O âmbito de sua aplicação é todo o território dos Estados membros, abrangendo espaços naturais, urbanos, terrestres, aquáticos e marítimos. Tal Convenção demonstra a preocupação das nações européias não só com as paisagens excepcionais mas com as paisagens da vida cotidiana e também paisagens degradadas. É um exemplo por reconhecer a importância da paisagem na qualidade de vida dos homens.¹¹

Na convenção estão previstas as seguintes bases ou conceituações¹²:

- a) Reconhecimento jurídico da paisagem como um componente essencial do ambiente humano, expressão de diversidade do seu patrimônio comum, cultural e natural e base sua identidade;
- b) Estabelecimento de políticas de proteção, gestão e ordenamento da paisagem através da adoção de medidas específicas;
- c) definição de poluição como sendo: “[...] *degradação ofensiva à visualidade resultante ou de acúmulo de instalações ou equipamento técnico (torres, cartazes de propaganda, anúncios ou qualquer outro material publicitário) ou da presença de plantação de árvores, zona florestal ou projetos construtivos inadequados ou mal localizados.*”

A expressão sadia qualidade de vida, segundo Liliana Allodi Rossit, engloba duplo aspecto da tutela ambiental: a qualidade do meio ambiente (aspecto imediato) e outro que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população (aspecto mediato), que se vêm sintetizando na expressão qualidade de vida.¹³

Principais fontes de poluição visual

Podem ser citadas como fontes de poluição visual as mídias conhecidas como outdoor, totem,

backligh, frontlight, painel digital ou eletrônico, o triedro, fachadas muros e cartazes.

Como explica Bianca M. Bilton Signorini Antacli¹⁴:

“No Brasil a palavra outdoor é mais comumente conhecida pelo anúncio de grandes dimensões, constituído de painel de 9 (nove) metros de comprimento por 3 (três) de altura no qual são afixados, através de material especial, 16, 32 ou 64 folhas (4,40 x 2,90 m; 8,80 x 2,90 m; 8,80 x 5,80m) que juntas formam a mensagem.

...

O totem é uma estrutura que sustenta o logotipo do estabelecimento industrial e geralmente possui iluminação interna ou externa.

O backlight é um tipo de painel luminoso constituído por uma caixa de chapa galvanizada, com lona translúcida na parte frontal, pintada do lado avesso. Confunde-se durante o dia com os outdoors de papel, mas à noite, ligado automaticamente por uma célula fotolétrica que se acende ao escurecer e iluminado por lâmpadas que produzem a sensação de relevo, parece um gigantesco slide projetado no espaço.

O frontlight é painel de dimensão variável que conta com lâmpadas que iluminam a mensagem frontalmente.

O painel digital ou eletrônico é praticamente um televisor gigante que transmite seqüência de animações e comerciais controlada por computador.

O triedro tem dimensão variável e como o próprio nome diz, dispõe de diversos

¹¹ ANTACLI, Bianca M. Bilton Signorini, op. cit., fl. 64.

¹² ibidem, fls. 71-72.

¹³ ROSSIT, Liliana Allodi. O Meio Ambiente de Trabalho no Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo: Ed. Ltr, 2001, p. 36, “apud” ANTACLI, Bianca M. Bilton Signorini, op. cit., fl. 35.

¹⁴ Aspectos jurídicos da poluição visual. Dissertação (Mestrado em Direito Difusos e Coletivos). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2.004, fl. 201-202.

triedros em linha. Eles giram ao mesmo tempo, permitindo a visualização de três mensagens em seqüência.

Além dessas fontes mencionadas, Ignez Conceição Ninni Ramos¹⁵ descreve outras fontes de poluição, tais como: folhetos, folhetins e folders distribuídos por empresas nos faróis; muros eternizados com anúncios de shows e eventos sobrepostos (apostos em viadutos, pilstras e postes); bancas de jornal abarrotadas de publicidade; barracas dos camelôs (exibição de faixas e cartazes dos produtos à venda); os “*pu-xadinhos*”, que já se incorporaram à paisagem das quadras comerciais (bares, restaurantes e boates), tomando calçadas e áreas verdes. Também se refere aos veículos e engarrafamentos nas ruas e avenidas da cidade como manifestação de poluição visual. Sobre o assunto, com maestria, leciona a ilustre autora:

“Há cerca de 10 milhões de anúncios espalhados pelas ruas de São Paulo, dos quais, estima-se, somente 100.000 sejam cadastrados e 55.000 licenciados. A pé ou de carro, é impossível fugir do desconforto visual que toma de assalto os que transitam na maior cidade da América do Sul. O suceder de placas, painéis, cartazes, cavaletes, faixas, banners, infláveis, balões, totens, outdoors, backlights, frontlights, painéis eletrônicos e painéis televisivos de alta definição, além de causar agressões visuais e físicas aos “espectadores”, retiram a possibilidade dos referenciais arquitetônicos da paisagem urbana, transgridem regras básicas de segurança, aniquilam as feições dos prédios, obstruindo aberturas de insolação e ventilação, deixam a população sem referencial de espaço, de estética, de paisagem e de harmonia, dificultando a absorção das informações úteis e necessárias para o deslocamento. ... Mas talvez a consequência mais funesta da poluição visual em São Paulo seja a descaracterização do conjunto arquitetônico, especialmente observada

no centro e nos bairros mais antigos da cidade.”

Ainda merece menção, como fonte de poluição visual, as denominadas Estações Rádio-Base (ERB’s), que devido à proliferação desordenada, fruto do aumento no número de linhas em decorrência da expansão do sistema de telefonia móvel, acabam sendo destaques negativos na paisagem urbana. A solução seria o compartilhamento de suas estruturas de uma torre, que abrigaria antenas de diversas operadoras de telefonia celular, bem como a denominada mimetização (camuflagem) das estruturas e antenas das ERB’s.

Poluição visual: abrangência, gradatividade, características, causas e consequências

A poluição visual atinge espaços habitados pelo homem, sendo por este produzida. Atinge tanto a zona rural como a urbana. Nas áreas urbanas, em geral, esse tipo de poluição acaba por comprometer a função social das cidades, prevista no artigo 182 da Constituição Federal, bem como o bem-estar da população.

Nas grandes cidades, onde o mercado consumidor é maior, mais competitivo e dinâmico, existe uma concentração de anúncios em algumas áreas da cidade, com loteamento do espaço público pelo próprio Poder Público para fins publicitários. Em geral essa publicidade é de baixo preço ou há ausência de cobrança pelo uso da paisagem, sem adequada diferenciação quanto à maior ou menor visibilidade do local onde anúncio publicitário está sendo veiculado.

Apesar da característica da gradatividade no comprometimento da paisagem urbana, devido ao paulatino crescimento das cidades e da atividade econômica, ela acaba por comprometer as presentes e futuras gerações, devendo ser sempre controlada e, se necessário combatida, a fim de se evitar as consequências malélicas, ao longo deste trabalho várias vezes mencionadas.

¹⁵ Poluição Visual. Disponível em: <http://www.redeambiente.org.br/Opiniao.asp?artigo=65> . Acesso 8 mai. 2002

A paisagem urbana harmonizada é um direito difuso, pois a manutenção de padrões estéticos no cenário urbano encerra inegável interesse difuso por se relacionar diretamente com a qualidade de vida e com o bem-estar da população¹⁶, tratando-se de um valor ambiental, como ressalta Paulo Affonso Leme Machado.¹⁷

Nesse sentido, a lição de Rodolfo de Carmo Mancuso, afirmando textualmente: “*não temos dúvida de que há um interesse difuso (= esparsos pela sociedade como um todo) a que seja preservada a estética urbana*”¹⁸.

Dentre as causas da poluição visual podem ser relacionadas¹⁹:

- a) O Poder Público e sua eterna convivência com os interesses das grandes corporações;
- b) A ausência de uma legislação adequada;
- c) A ausência de fiscalização adequada, aliado ao “desinteresse” pelo assunto.

Quanto às consequências da poluição visual, ela causa agressões visuais e físicas aos “espectadores”, decorrentes da sobreposição caótica de chamarizes visuais, variando apenas as tecnologias empregadas. Existem sobrepostos à fachada dos edifícios ou dos revestimentos de alumínio letreiros luminosos que se penduram, “modernos” painéis luminosos, imensas telas que despejam imagens em movimento sobre atônitos motoristas à procura do próximo semáforo fundido entre as luzes do painel”²⁰.

Essas formas de poluição visual retiram a possibilidade de percepção dos referenciais arquitetônicos da paisagem urbana, com a descaracterização do conjunto arquitetônico, especialmente observada no centro e nos bairros mais antigos da cidade. Com isso há transgressão de regras básicas de segurança; aniquilamento das feições dos prédios; obstrução de aberturas de

insolação e ventilação; dificuldade de absorção das informações úteis e necessárias para o deslocamento. A publicidade caótica na paisagem torna-a indiferenciada e monótona.²¹

Podem ser definidos como “Fatores de Estresse de Poluição Visual” a concentração excessiva de: mídia exterior (placas, outdoors, letreiros, faixas, *backlights*, *frontlights*, painéis eletrônicos ou pintados); grafitagens e pichações; aglomerações permanentes de pessoas em áreas restritas da cidade (p.ex: zonas de pedestres, calçadas, aeroportos, estações de metro); recipientes de lixo expostos em lugares públicos; engarrafamentos de trânsito e vias expressas com deslocamento de automóveis e caminhões em alta velocidade; favelas com deficiente organização urbana e arquitetônica; moradores de rua alojados em viadutos e praças públicas; postes de fiação aérea (telefonias, iluminação, TV a cabo).²²

Dentre as consequências de ordem administrativas ao poluidor da paisagem urbana, podemos mencionar as seguintes: multa, notificação para regularização, apreensão ou destruição do material publicitário irregular, suspensão da atividade e cassação do alvará de funcionamento da empresa

Uso normal, tolerabilidade / intolerabilidade na poluição visual: uso nocivo da propriedade e direito de vizinhança em face da função social e limitação da propriedade privada

É certo que a atividade econômica sempre produz algum nível de poluição. Assim, pode ha-

¹⁶ MINAMI, Issao; GUIMARÃES, João Lopes Júnior. A importância da Paisagem. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arc000/bases/texto094.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2003

¹⁷ Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo:Malheiros, 8ª ed. 2.000, p. 110

¹⁸ Aspectos Jurídicos da Chamada “Pichação e Sobre a Utilização da Ação Civil Pública para Tutela do Interesse Difuso à Proteção da Estética Urbana”, RT 679/62.

¹⁹ RAMOS, Ignez Conceição Nini. Poluição Visual. Disponível em <<http://www.redeambiente.org.br/Opiniaio.asp?artigo=65>>. Acesso em: 09 mai. 2003

²⁰ BAFFI, Mirthes I. S.. Paisagem e Caos. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/website/parabolicas/edicoes/edicao35/reportag/pg3.html>>. Acesso em: 09 mai. 2003

²¹ RAMOS, Ignez Conceição Nini. Poluição Visual. Disponível em <<http://www.redeambiente.org.br/Opiniaio.asp?artigo=65>>. Acesso em: 09 mai. 2003.

²² ANTACLI, Bianca M. Bilton Signorini, op. cit., fl. 121.

ver aceitabilidade de certo grau poluição visual, mas ela deve ser controlada e compatibilizada com o bem-estar das pessoas, de maneira a ocorrer uma convivência harmônica entre os habitantes das cidades e os interesses comerciais da classe empresarial de uma maneira geral. Nesse contexto, somente deve ser repelida a influência nociva e inconveniente, sob pena de inviabilizar certas atividades econômicas.

A saúde psíquica das pessoas em geral guarda alguma relação com a ordenação da paisagem urbana, reflexo da harmonia ou desarmonia visual. Deve-se buscar amenizar a carga neurótica da vida cotidiana²³, pois a poluição visual não é somente estética, havendo reflexos, como já se disse, na segurança no trânsito, no bem-estar da população. Portanto, faz-se necessário que se fixe padrões técnicos e legais de aceitabilidade. Embora seja parte importante das cidades, esta não pode ter como função preponderante o comércio, devendo-se priorizar o bem-estar dos seus habitantes e visitantes, mantendo-se a cidade econômica e ambientalmente sustentável.

Conforme anota o Prof. Celso Antônio Pacheco Fiorillo, o legislador tratou de efetivar a vontade do constituinte em relação ao bem-estar dos habitantes, regulando a forma e o conteúdo de determinados meios de expressão, como a publicidade e a pichação, também limitando a propriedade privada, estabelecendo, no Código Civil de 2.002 (artigo 1.277 a 1.279) certas regras de direito de vizinhança, visando evitar que algumas práticas constituam óbices à obtenção e desfrute de uma sadia qualidade de vida.²⁴

Com o objetivo de ordenar a função social e limitação da propriedade privada, existem regras quanto a levantamento de fachada, tratamento arquitetônico das fachadas dos edifícios, acabamento adequado, preservação da harmonia dos conjuntos das edificações, dos bens imóveis tombados e dos edifícios próximos, estabelecendo-se distâncias das construções, possibilidade ou não de colocação de cartazes ou anúncios, dentre outros aspectos.²⁵

Legislação aplicável: locais de vedação de anúncios publicitários que causem poluição visual e suas limitações

A poluição visual pode ser tutelada tanto nas leis sobre proteção ao meio ambiente, pois ela é uma forma de degradação e desequilíbrio do mesmo, quanto nas leis de ordenação da paisagem urbana, uma vez que ela é uma forma de degradação visual da cidade e da paisagem urbana (meio ambiente artificial). Como ainda se verá mais adiante, essa regulação nada tem a ver com relação de consumo, sendo perfeitamente possível que o município legisle a respeito.

Na Constituição Federal encontramos total arrimo para a proteção do meio ambiente urbano, dentre os quais está a paisagem. Há “garantia do bem-estar” dos habitantes das cidades como objetivo da política de desenvolvimento urbano (art. 182, “caput”). O texto constitucional ainda determina a “*preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano*” (art. 180, inciso III).

A competência para fiscalizar o cumprimento das disposições legais relativas à ordem paisagística é cumulativa entre os entes federados, nos termos do artigo 23, incisos III e VI, da Constituição Federal.

Com Fabiano Pereira dos Santos, ressalta-se que a poluição visual no Brasil é combatida de forma indireta, isto é, por meio de limitações administrativas à publicidade comercial (Código de Posturas Municipais, regulamentos específicos sobre publicidade, etc.) e política (Lei eleitoral). Essa dispersão de normas dificulta determinar se a atividade importa, ou não, em poluição visual.²⁶

O referido autor ressalta, com propriedade, ser complexa a apuração da responsabilização dos agentes produtores de poluição visual, tanto no âmbito civil, penal ou administrativo, pois

²³ SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional, 2º ed., São Paulo: Malheiros, p. 12.

²⁴ Op. cit., p. 127.

²⁵ ibidem, p. 127.

*“a configuração da poluição visual envolve em grande parte dos casos a avaliação de elementos caracterizados por expressivo grau de subjetividade, os quais, variam de acordo com as concepções estéticas e costumes locais”.*²⁷

Nesse contexto, podem ser citadas as seguintes normas, relacionadas com atividades degradadoras da harmonia na paisagem urbana:

- a) Lei 4.717/65 – No artigo 1º, § 1º, há previsão de defesa do patrimônio artístico, estético, turístico, por meio da ação popular;
- b) Lei nº. 7.347/85 – Conhecida como Lei da Ação Civil Pública (LACP), ela acresceu o valor paisagístico como passível de defesa nesta modalidade de ação coletiva (art. 1º, V), também prevendo a defesa da ordem urbanística (artigo 1º, inciso III);

c) A Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) traz diversos dispositivos protetores da paisagem urbana, com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Nesse diapasão, conveniente descrever algumas diretrizes gerais do mencionado estatuto, o que faremos nas linhas seguintes:

- Artigo 2º, inciso VI, “f” – Objetiva evitar a degradação das áreas urbanizadas;
- Artigo 2º, inciso VI, “g” – Prevê a ordenação e controle do uso do solo, visando evitar a poluição e degradação ambiental;
- Artigo 2º, XI – Preceitua a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- 2º, inciso XIII – Prevê a necessidade de audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

- artigo 36 – Determina que lei municipal deverá prever os tipos de empreendimentos públicos e privados que dependerá de realização de Estudo de Impacto de Vizinha (EIV);

- artigo 37, inciso VII – Estabelece parâmetros para o Estudo de Impacto de Vizinha, o qual deverá considerar, dentre outros aspectos, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural;

- artigo 54 – Possibilidade de ajuizamento de ação cautelar, com vista a evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

No tocante ao aspecto criminal da poluição visual, é de se ressaltar entendimento de se tratar de delito menor potencial ofensivo. Assim, quando adequadamente demonstrado os fatos criminosos, *“o causador desta forma de poluição deve receber uma pena mais leve, ligada sempre à obrigação de custeio de medida educativa ambiental”*.²⁸ Ressalva-se o crime do artigo 63, da Lei nº 9.605/98, com pena de até 3 anos, superando o conceito de delito de menor potencial ofensivo.

Algumas condutas envolvendo poluição visual encontram-se tipificadas na Lei dos Crimes Ambientais. O artigo 65 da Lei nº. 9.605/98 estipula pena de até 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa para quem pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano. Seguindo na esteira de proteção da estética urbana e da sadia qualidade de vida, o artigo 64 da Lei 9.605/98 criminalizou a conduta de *“Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida”*.

²⁶ Meio Ambiente e poluição. Disponível em < http://www.ecolnews.com.br/artigo_01.htm>. Acesso em 20 de abr. 2009.

²⁷ Santos, Fabiano Pereira dos. Meio Ambiente e poluição. Disponível em <http://www.ecolnews.com.br/artigo_01.htm>. Acesso em: 20 abr. 2009

²⁸ Santos, Fabiano Pereira dos. Meio Ambiente e poluição. Disponível em <http://www.ecolnews.com.br/artigo_01.htm>. Acesso em: 20 abr. 2009

Também restou penalmente tipificada a alteração de aspecto ou estrutura de edificação (artigo 63 da Lei 9.605/98), a pichação/grafitagem ou conspurcação de edificação ou monumento urbano (artigo 65), exigindo-se, sempre, o dolo.

Vale anotar que embora se tratem de delitos de menor potencial ofensivo, para a transação e/ou suspensão do processo há necessidade de reparação do dano (art. 27 e 28 da Lei nº. 9.099/95). Portanto, mesmo a lei de crimes ambientais tem função não apenas preventiva da paisagem urbana, mas também reparadora.

O Decreto-Lei 25/37, o qual organiza a proteção do patrimônio estético e artístico nacional, em seu artigo 1º, § 2º, equipara a bens do patrimônio histórico e artístico nacional a serem tombados os monumentos naturais, sítios e paisagens aqueles dotados de feição notável, pela natureza ou pela indústria humana, os quais devem ser conservados e protegidos. No artigo 18 é exigida autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para colocação de anúncios ou cartazes na vizinhança da coisa tombada.

A Lei nº. 9.504/97, a qual dispõe sobre as eleições, em seu artigo 37, com o objetivo de tutelar a estética urbana durante as eleições, preceitua que *“Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados”*. Entretanto, foi permitida a propaganda política em bens particulares (artigo 37, § 2º). O Código Eleitoral, no artigo 243, inciso VIII, veda a propaganda que prejudique a higiene ou estética urbana ou que esteja em desacordo com posturas municipais ou qualquer outra restrição de direitos.

A Lei nº. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) também contém dispositivos relacionados à paisagem urbana, na medida

em que regula as formas de publicidade. Nesse sentido cabe observar que a publicidade agressiva não respeita autonomia dos contratantes fracos, sendo necessária a valorização da informação e da confiança despertada do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor ainda traz dispositivos vedando publicidade enganosa e/ou abusiva (artigo 37), determinando que ela deva ser de fácil identificação (artigo 36) e não pode induzir o consumidor a comportar-se de maneira prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança (artigo 68). Nesse diapasão, vale lembrar, com Jose Afonso da Silva, que a publicidade, dependendo de suas características visuais, pode provocar distração nos motoristas (outdoors, faixas, cartazes, fachadas de néon, painéis eletrônicos), com comprometimento da visualização ou distração em relação ao traçado da via ou da sinalização de trânsito. Portanto, há possibilidade de proibição de publicidade em determinados locais, ante suas peculiaridades.²⁹

Nesse mesmo sentido, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº. 9.503/98), em seu artigo 81, proíbe a colocação, em vias públicas ou em imóveis, de luzes, publicidade, inscrições, vegetação e mobiliário que possa gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização, ocasionado comprometimento da segurança do trânsito. Tal diploma legal ainda proíbe fixar sobre sinalização de trânsito e respectivos suportes (ou em ambos), qualquer tipo de publicidade (artigo 82 do CTB), como inscrições, legendas e símbolos que não se relacionem com a mensagem de sinalização.

O objetivo do código, como bem anota Celso Antônio Pacheco Fiorillo, é limitar a liberdade em prol da estética visual, visando à sadia qualidade de vida.³⁰

A Constituição do Estado de São Paulo prevê como área de proteção permanente as paisagens notáveis (artigo 197, V) e classifica como patrimônio cultural, portadores de referências à identidade, *“os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”* (artigo 260, IV).

²⁹ Direito Urbanístico Brasileiro, p. 182.

³⁰ Op. cit, p. 136.

O artigo 8º, parágrafo único, do Decreto 13.626/43, do Estado de São Paulo, exige autorização do Departamento de Estradas de Rodagem para colocação de anúncios, estabelecendo que: *“somente será permitida mediante prévia licença do Departamento de Estradas de Rodagem e deverá satisfazer às condições que forem estabelecidas em regulamento, relativas à distância, à localização, ao efeito estético, à visibilidade, à perspectiva panorâmica, à segurança da circulação”*.

A lei paulistana denominada “cidade limpa” e a jurisprudência

Na capital paulista, a Lei Orgânica do Município determina a *“preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente”*, em conjunto com o Estado e com a União (artigos 148, inciso IV e 180). Também prevê que *“a política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, procurando assegurar a segurança e a proteção do patrimônio paisagístico arquitetônico e a qualidade estética e referencial da paisagem natural e agregada pela ação humana”* (art. 148, incisos III e V, grifamos).

A Lei Municipal 13.430/02, que institui o plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em seu artigo 8º, inciso V, afirma serem objetivos gerais, decorrentes dos princípios adotados: *“garantir a todos os habitantes da Cidade acesso a condições seguras de qualidade do ar, da água e de alimentos, química e bacteriologicamente seguros, de circulação e habitação em áreas livres de resíduos, de poluição visual e sonora, de uso dos espaços abertos e verdes”*. No artigo 9º, inciso VI, inclui como objetivo da política urbana *“a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana”*.

Como já se assinalou neste trabalho, o combate à poluição visual decorrente da publicidade comercial é feita pela via administrativa, como

Código de Posturas Municipais e regulamentos sobre publicidade etc.. No Município de São Paulo vigorava a Lei Municipal nº. 12.115/96, pela qual eram estabelecidas regras para a veiculação de anúncios publicitários. Tal norma foi revogada pela Lei Municipal nº. 14.223, publicada em 27 de setembro de 2006, a qual disciplina a paisagem urbana na capital e ficou popularmente conhecida como “Lei Cidade Limpa”, a qual é mais rigorosa, vendando muitas das formas de publicidade, como adiante se verá.

A Lei Municipal nº. 14.226/06, em seu artigo 3º, preceitua:

“Constituem objetivos da ordenação da paisagem do Município de São Paulo o atendimento ao interesse público em consonância com os direitos fundamentais da pessoa humana e as necessidades de conforto ambiental, com a melhoria da qualidade de vida urbana, assegurando, dentre outros, os seguintes:

- I - o bem-estar estético, cultural e ambiental da população;
- II - a segurança das edificações e da população;
- III - a valorização do ambiente natural e construído;
- IV - a segurança, a fluidez e o conforto nos deslocamentos de veículos e pedestres;
- V - a percepção e a compreensão dos elementos referenciais da paisagem;
- VI - a preservação da memória cultural;
- VII - a preservação e a visualização das características peculiares dos logradouros e das fachadas;
- VIII - a preservação e a visualização dos elementos naturais tomados em seu conjunto e em suas peculiaridades ambientais nativas;
- ...
- XI - o equilíbrio de interesses dos diversos agentes atuantes na cidade para a promoção da melhoria da paisagem do Município.”

Mais adiante, no artigo 4º, são traçadas as diretrizes dessa novel e destacada legislação, lavradas nos seguintes termos:

“Art. 4º. Constituem diretrizes a serem observadas na colocação dos elementos que compõem a paisagem urbana:

- I - o livre acesso de pessoas e bens à infraestrutura urbana;
- II - a priorização da sinalização de interesse público com vistas a não confundir motoristas na condução de veículos e garantir a livre e segura locomoção de pedestres;
- III - o combate à poluição visual, bem como à degradação ambiental;
- IV - a proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico, de consagração popular, bem como do meio ambiente natural ou construído da cidade;
- V - a compatibilização das modalidades de anúncios com os locais onde possam ser veiculados, nos termos desta lei;
- VI - a implantação de sistema de fiscalização efetivo, ágil, moderno, planejado e permanente”

No artigo 7º, há uma ampla definição de anúncio, que pela sua exemplar importância para os nossos estudos e papel do município no combate à poluição visual, permitimo-nos transcrevê-la. Ei-la:

“Art. 7º. Para os fins desta lei, não são considerados anúncios:

- I - os nomes, símbolos, entalhes, relevos ou logotipos, incorporados à fachada por meio de aberturas ou gravados nas paredes, sem aplicação ou afixação, integrantes de projeto aprovado das edificações;
- II - os logotipos ou logomarcas de postos de abastecimento e serviços, quando veiculados nos equipamentos próprios do mobiliário obrigatório, como bom-

bas, densímetros e similares;

- III - as denominações de prédios e condomínios;
- IV - os que contenham referências que indiquem lotação, capacidade e os que recomendem cautela ou indiquem perigo, desde que sem qualquer legenda, dístico ou desenho de valor publicitário;
- V - os que contenham mensagens obrigatórias por legislação federal, estadual ou municipal;
- VI - os que contenham mensagens indicativas de cooperação com o Poder Público Municipal, Estadual ou Federal;
- VII - os que contenham mensagens indicativas de órgãos da Administração Direta;
- VIII - os que contenham indicação de monitoramento de empresas de segurança com área máxima de 0,04m² (quatro decímetros quadrados);
- IX - aqueles instalados em áreas de proteção ambiental que contenham mensagens institucionais com patrocínio
-
- XI - os “banners” ou pôsteres indicativos dos eventos culturais que serão exibidos na própria edificação, para museu ou teatro, desde que não ultrapassem 10% (dez por cento) da área total de todas as fachadas;

XII - a denominação de hotéis ou a sua logomarca, quando inseridas ao longo da fachada das edificações onde é exercida a atividade, devendo o projeto ser aprovado pela Comissão de Proteção à Paisagem Urbana - CPPU;

XIII - a identificação das empresas nos veículos automotores utilizados para a realização de seus serviços.”

No artigo 8º estão as regras para que um anúncio possa ser considerado lícito (as hipó-

teses autorizadas estão no artigo 13), que pelas mesmas razões do parágrafo anterior a seguir são descritas:

“Art. 8º. Todo anúncio deverá observar, dentre outras, as seguintes normas:

- I - oferecer condições de segurança ao público;
- II - ser mantido em bom estado de conservação, no que tange a estabilidade, resistência dos materiais e aspecto visual;
- III - receber tratamento final adequado em todas as suas superfícies, inclusive na sua estrutura;
- IV - atender as normas técnicas pertinentes à segurança e estabilidade de seus elementos;
- V - atender as normas técnicas emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, pertinentes às distâncias das redes de distribuição de energia elétrica, ou a parecer técnico emitido pelo órgão público estadual ou empresa responsável pela distribuição de energia elétrica;
- VI - respeitar a vegetação arbórea significativa definida por normas específicas constantes do Plano Diretor Estratégico;
- VII - não prejudicar a visibilidade de sinalização de trânsito ou outro sinal de comunicação institucional, destinado à orientação do público, bem como a numeração imobiliária e a denominação dos logradouros;
- VIII - não provocar reflexo, brilho ou intensidade de luz que possa ocasionar ofuscamento, prejudicar a visão dos motoristas, interferir na operação ou sinalização de trânsito ou, ainda, causar insegurança ao trânsito de veículos e pedestres, quando com dispositivo elétrico ou com película de alta reflexividade;

IX - não prejudicar a visualização de bens de valor cultural.”

Quanto às vedações de anúncios, as regras são as seguintes:

“Art. 9º. É proibida a instalação de anúncios em:

- I - leitos dos rios e cursos d’água, reservatórios, lagos e represas, conforme legislação específica;
- II - vias, parques, praças e outros logradouros públicos, salvo os anúncios de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, a serem definidos por legislação específica, bem como as placas e unidades identificadoras definidas no § 6º do art. 22 desta lei;
- III - imóveis situados nas zonas de uso estritamente residenciais, salvo os anúncios indicativos nos imóveis regulares e que já possuíam a devida licença de funcionamento anteriormente à Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002;
- IV - postes de iluminação pública ou de rede de telefonia, inclusive cabines e telefones públicos, conforme autorização específica, exceção feita ao mobiliário urbano nos pontos permitidos pela Prefeitura;
- V - torres ou postes de transmissão de energia elétrica;
- VI - nos dutos de gás e de abastecimento de água, hidrantes, torres d’água e outros similares;
- VII - faixas ou placas acopladas à sinalização de trânsito;
- VIII - obras públicas de arte, tais como pontes, passarelas, viadutos e túneis, ainda que de domínio estadual e federal;
- IX - bens de uso comum do povo a uma distância inferior a 30,00m (trinta metros) de obras públicas de arte, tais como túneis, passarelas, pontes e via-

duos, bem como de seus respectivos acessos;

X - nos muros, paredes e empenas cegas de lotes públicos ou privados, edificados ou não;

XI - nas árvores de qualquer porte;

XII - nos veículos automotores, motocicletas, bicicletas e similares e nos “trailers” ou carretas engatados ou desengatados de veículos automotores, excetuados aqueles utilizados para transporte de carga.”

O artigo 23 prevê a responsabilização solidária do anúncio pelo possuidor e proprietário do imóvel onde aquele estiver instalado, o mesmo ocorrendo com a empresa instaladora. A Comissão de Proteção da Paisagem Urbana (CPPU) será a principal responsável pelo acompanhamento da legislação paulistana sobre anúncios (artigo 35), bem como quanto às novas tecnologias e meios de veiculação de anúncios (artigo 47), sendo o licenciamento de responsabilidade das subprefeituras (artigo 36). No artigo 39 e seguintes estão previstas as infrações e penalidades.

Os mobiliários urbanos estão conceituados no artigo 22 da Lei 14.223/06, com diretrizes de instalação no artigo 23, sendo que a publicidade nos mesmos será regulada em lei específica (artigo 21). Como regra geral, o artigo 18 prevê que *“Fica proibida, no âmbito do Município de São Paulo, a colocação de anúncio publicitário nos imóveis públicos e privados, edificados ou não”*. São permitidos aqueles elencados no artigo 19, com finalidade cultural, educativa, eleitoral e imobiliária.

Como se percebe dos dispositivos transcritos e mencionados nos parágrafos anteriores, a Lei Municipal nº. 14.223/06, que vedou o anúncio publicitário em locais públicos e privados, visando proteção da paisagem urbana (meio ambiente artificial ou estético) e do meio ambiente cultural (patrimônio histórico) tratou de regulamentar, dentro do interesse local (artigo 30, incisos I, II, VIII e IX, da CF), questão ambiental e urbanística (artigo 225 e 182 da CF),

bem como fez prevalecer a função social da propriedade e da cidade (artigo 170, III, e 182, “caput”, respectivamente, da Carta Magna), não invadindo competência legislativa do Estado e da União para legislar sobre publicidade no âmbito da relação de consumo (artigo 22, inciso XIX e artigo incisos 24, V, VII e VIII, da CF). No sentido da constitucionalidade da Lei nº 14.223/06 podem ser mencionados os seguintes acórdãos:

JULGAMENTO “EXTRA PETITA” - A SENTENÇA JULGOU A AÇÃO DENTRO DO PEDIDO – NÃO HÁ QUE SE FALAR EM NULIDADE. LEI DOS ANÚNCIOS - LEI MUNICIPAL NQ 14.223, DE 26/9/2006, QUE DISPÕE SOBRE A ORDENAÇÃO DOS ELEMENTOS QUE COMPÕEM A PAISAGEM URBANA NO TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO É MATÉRIA DE NATUREZA AMBIENTAL E TEM COMO FINALIDADE ADEQUAR A FUNÇÃO DA PROPRIEDADE EM FUNÇÃO DA PAISAGEM URBANA, RELACIONADA COM O USO COMUM DO POVO.

INCONSTITUCIONALIDADE - A LEI NÃO É INCONSTITUCIONAL, POIS O MUNICÍPIO NÃO USURPOU A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL CONFERIDA À UNIÃO, UMA VEZ QUE A CITADA NORMA LEGAL NÃO DIZ RESPEITO AO ÂMBITO ECONÔMICO DA PUBLICIDADE OU PROPAGANDA, MAS SIM AO QUE SE REFERE AO MEIO AMBIENTE, ARQUITETURA E URBANISMO, POSSUINDO O MUNICÍPIO COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE TAIS MATÉRIAS.

LIVRE INICIATIVA - A LEI NÃO VEDA O EXERCÍCIO DE PROFISSÃO E/OU ATIVIDADE, DESDE QUE OBEDEÇA A LEI.

DIREITO DE PROPRIEDADE - DEVE OBEDECER AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL.

PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE - A LEI TEM POR FINALIDADE ORDENAR O ESPAÇO PÚBLICO E REGULÁ-LO NO QUE DIZ RESPEITO - PAISAGEM URBANA - CONTROLE DE POLUIÇÃO VISUAL - NÃO SE VISLUMBRA QUALQUER EXCESSO.

(TJSP, 10ª Câmara de Direito Público - Apelação Cível nº. 766.659-5/1-00-V. 15.660, v.u., j. em 11/08/08)

ATO ADMINISTRATIVO – PUBLICIDADE URBANA - PRETENSÃO DA EMPRESA AO RECONHECIMENTO DO DIREITO DE TER SUAS ATIVIDADES REGIDAS PELAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS APLICÁVEIS E DO DIREITO DE MANUTENÇÃO DOS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS REGULARES E RESPECTIVAS ESTRUTURAS EXISTENTES, BEM COMO À DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 14.223/06 (CIDADE LIMPA)- INOCORRÊNCIA.

O Plenário desta Corte reconheceu a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.223/06, tendo sido apreciado pelo C. Órgão Especial no Incidente de Inconstitucionalidade nº 163.152-0/3-00, sendo a ação que se funda na inconstitucionalidade da lei improcedente.

Decisão mantida.

Recurso negado

(TJSP, 1ª Câmara de Direito Público, Apelação nº 806 542 5/8-00, v.u., j. em 02/12/08).

MANDADO DE SEGURANÇA - Preventivo - Liminar - Lei Municipal de São Paulo nº 14.223/06 (Projeto “Cidade Limpa”), a vedar a colocação de anúncios em imóveis públicos e privados – Pretensão de inconstitucionalidade - Ausência de ilegalidade, vício ou arbitrariedade - Falta de prova da regularidade do anúncio - Interesse público que deve se sobrepor ao interesse particular - Revogada liminar concedida em primeiro grau - Tratando-se de lei em vigor (Lei Municipal de São Paulo nº 14 223/06), a vedar colocação de anúncios, de forma indiscriminada, em imóveis públicos e privados, não há como se manter liminar concedida em mandado de segurança contra órgão público, sob o fundamento de impedimento ao livre exercício de profissão (“propaganda e marketing”) e outras ponderações, ante o poder de polícia tocante à Municipalidade (artigos 23, I, 30, I e 182, caput e § 2º, da Constituição Federal) e o interesse público a sobrepor-se ao interesse particular (TJSP, 10ª Câmara de Direito Privado, A.I. 623.643-5/5-00, j. em 05/03/07)

PUBLICIDADE URBANA - LEI MUNICIPAL Nº 14.223/06 - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL - CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. O município não legislou sobre propaganda comercial, mas sim regulamentou a publicidade urbana, que é assunto de interesse local e, portanto, de competência do município, nos termos do art. 30, I, da CF. - PUBLICIDADE URBANA - LEI MUNICIPAL Nº 14.223/06 - INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA, OU DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA - INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO - POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA NOVA LEI A RELAÇÕES FIRMADAS ANTES DE SUA ENTRADA EM VIGOR.

RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (TJSP, 1ª Câmara de Direito Público, Apelação com Revisão nº 714.853.5/1-00, v.u., j. em 12/08/08)

Diagnóstico do papel do poder público na poluição visual: sugestões de enfrentamento da poluição visual pelas cidades

No enfrentamento da poluição visual não há dúvidas, a nosso ver, que o mais importante papel é o do município, pois é ali que o indivíduo residente e trabalha, entrando em contato com todas as circunstâncias positivas e negativas do meio que o circunda. Portanto, as condições estéticas do meio ambiente são interesses eminentemente locais. Nesse contexto, nada obstante vinculado a diretrizes da legislação federal (artigo 21, XX e artigo 24, § 1º), da CF) e, eventualmente, estadual (artigo 24, § 2º) sobre proteção estética e paisagística, às quais não poderá contrariar, com base no artigo 30, incisos I, II, VIII e IX, da Carta Magna, o município poderá elaborar uma legislação mais restritiva quanto à exploração de sua paisagem urbana, para fins publicitários, eleitorais, informativos, culturais etc.

Considerando que o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal atribui à União, Estados, Distrito Federal e Municípios competência comum para “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”, bem como deve proteger as paisagens naturais notáveis (artigo 23, III), o município poderá combater e punir a poluição visual utilizando-se, na medida de suas competências, todo o arcabouço legislativo que mencionamos em capítulo próprio. Quando não for de sua atribuição a aplicação de determinado diploma legal deverá instar o ente federativo competente a agir, enviando-lhe representação devidamente instruída com as provas dos fatos ilícitos denunciados.

É papel da municipalidade disciplinar e fiscalizar adequadamente, diga-se com o rigor que a situação específica mereça, a afixação de anúncios publicitários em locais como: vias de tráfego de elevado fluxo; monumentos públicos, bens e locais tombados e suas adjacências; pontes, viadutos e passarelas; árvores das vias públicas; postes, torres ou qualquer estrutura destinada a suportar redes aéreas dos meios de comunicação e de energia elétrica; cemitérios; proximidades de semáforos, sempre que possam confundir visão ou interpretação, tudo em conformidade com o Plano Diretor das cidades e o Código de Obras.

Também não pode ser olvidada, pelo Poder Público, a preparação das gerações futuras para lidar com o problema da paisagem visual (com atitudes preventivas como educação e repressivas), com a colaboração, ainda que compulsória, dos meios de comunicação de massas, dos educadores, dos intelectuais, das universidades etc.

Também deverá o Poder Público municipal buscar algum grau de consenso em relação à beleza de elementos naturais³¹ em geral (vegetação, céu, lagos, rios e praias) e até de elementos artificiais (monumentos, prédios históricos com características marcantes de determinado estilo e fachadas visualmente desobstruídas), através de audiências públicas por bairros ou regiões, com

participação de profissionais de diversos ramos (comissão multidisciplinar), da população e dos comerciantes locais, para somente depois disso se elaborar projetos de leis seguindo, em linhas gerais, as conclusões dessas audiências (visa-se eliminar, ao máximo, o grau de subjetividade e o autoritarismo dos agentes públicos).

Sendo função do Poder Público zelar pelos interesses da maioria com relação aos da minoria em questões privadas, às quais geralmente cede em razão da pressão de grupos influentes e atuantes no espaço da cidade, a conclusão é a de que o Poder Público tem sido omissivo. Importante ferramenta para o combate às omissões dolosas e culposas quanto à fiscalização e combate aos danos ambientais à paisagem urbana é a utilização das punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa, que poderá ser utilizada nas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público na defesa do meio ambiente artificial e natural.

Pensando ter demonstrado, com as limitações da singeleza inicialmente proposta, as principais causas da poluição visual, seus efeitos e formas de enfrentamento, especialmente pelos municípios, que detêm poder fiscalizador concorrente com os demais entes federativos e competência legislativa concorrente em virtude do interesse eminentemente local, resta aos membros e servidores do Poder Público Municipal lançarem mão do instrumental jurídico aqui mencionado e, se necessário, criar outros para implementarem a efetiva defesa do meio ambiental cultural e artificial.

Nesse diapasão, vale transcrever as valiosas observações de Ignez Conceição Ninni Ramos e de José Afonso da Silva, na ordem a seguir transcritas:

Não há legislação no mundo que possa compensar a falta de vontade política. Enquanto a poluição visual for tratada como a paciente que ainda não inspira cuidados, a paisagem urbana continuará sofrendo de doença terminal. Retar-

³¹ MINAMI, Issao; GUIMARÃES, João Lopes Júnior. A importância da Paisagem. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arc000/bases/texto094.asp>>. Acesso em: 09 mai. 2003

*dar o tratamento poderá inviabilizar a cura*³²

“Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até a paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos, mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória”.³³

Assim, espera-se de todos os operadores do Direito e dos agentes públicos, especialmente aqueles atuantes na área urbanística e

na ambiental, que lancem mão do seu poder de petição e/ou dos instrumentos jurídicos disponíveis, promovendo as ações administrativas cabíveis, representações e/ou recomendações à(s) autoridade(s) competente(s), para que sejam tomadas as medidas apropriadas em prol da paisagem urbana, propiciando melhores condições de saúde e de bem-estar aos habitantes das cidades, que segundo o IBGE são cerca de 82% da população brasileira. Diante dessa provocação, a continuidade da omissão por parte da(s) Autoridade(s) poderá caracterizar ato de improbidade administrativa (artigo 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92).

³² RAMOS, Ignez Conceição Nini. Poluição Visual. Disponível em <<http://www.redeambiente.org.br/Opinio.asp?artigo=65>>. Acesso em: 09 mai. 2003

³³ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 1997, p 274