

II — TRIBUNAL DE ALÇADA DE SÃO PAULO

2.^a Câmara Cível

APELAÇÃO CÍVEL N.º 62.393

Proteção estética da cidade. — Afixação de anúncios. — Falta de autorização da Prefeitura. — Ação cominatória procedente para a retirada de painel de propaganda.

— Cabe ao Município a proteção estética da cidade e para tanto pode e deve policiar a afixação de anúncios no perímetro urbano e seus arredores.

— A publicidade urbana, abrangendo os painéis e letreiros expostos ao público sob qualquer modalidade, é assunto de peculiar interesse do Município e, como tal, fica sujeita à regulamentação e autorização da Prefeitura.

— A ação cominatória é adequada para o Poder Público compelir o particular a desfazer painel de propaganda afixado sem autorização municipal, ainda que localizado na propriedade privada.

— A multa fixada pelo autor, na inicial da ação cominatória, não pode ser reduzida pelo juiz, desde que estabelecida sem abuso de direito.

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da Apelação Cível n.º 62.393, da comarca de Santos, em que são apelantes e reciprocamente apelados Renato Novelli e Prefeitura Municipal de Santos.

COMENTARIO

1. A cidade do Rio de Janeiro é o resultado de tenaz luta do homem contra a natureza que o cercava. Insensível ao esplendor pictórico natural, a explosão demográfica exigiu a árdua conquista do espaço útil, arrancado paulatinamente ao mar, ao pântano, à montanha e às florestas. Contudo, a paisagem — além de esplên-

Acordam, em Segunda Câmara Civil do Tribunal de Alçada, por unanimidade de votos, adotado o relatório da sentença, negar provimento ao agravo no auto do processo e à apelação do réu, provendo a da autora, para manter a procedência da ação e restabelecer a cominação pedida na inicial. Custas pelo vencido.

Cuidam êstes autos de uma ação cominatória movida pela Prefeitura Municipal de Santos, contra o anunciante Renato Novelli, a fim de compeli-lo a retirar um painel de propaganda, de 300 m², afixado sem autorização da municipalidade na encosta do Monte Serrat, com vista para a cidade.

O réu defendeu-se argüindo, preliminarmente, a impropriedade da ação para o fim visado pela Prefeitura e, no mérito, negou competência ao Município para opor-se à colocação de anúncio em terreno particular, e em dimensões e condições que, a seu ver, não prejudicam a estética urbana. Insurge-se, assim, contra a denegação da autorização municipal e resiste à retirada do painel pretendida pela Prefeitura, por considerar arbitrária e ilegal a atitude da municipalidade.

Por ter sido negada a realização de perícia, o réu agravou no auto do processo e, vencido na ação, dela apelou pleiteando a sua improcedência. Igual apêlo ofereceu a autora, por ter sido reduzida a cominação pedida na inicial.

Nega-se provimento ao agravo, porque a controvérsia versa unicamente sobre matéria de direito, dispensando qualquer espécie de prova pericial, como bem resolveu o magistrado.

Quanto às apelações, nega-se provimento à do réu e acolhe-se a da autora, pelos fundamentos a seguir aduzidos.

A ação cominatória é adequada para o Poder Público compelir o particular a desfazer painel de propaganda, afixado sem autorização municipal, ainda que localizado na propriedade privada. Aliás, poderia a Prefeitura retirar sumariamente o anúncio, uma vez que está erigido sem a sua ordem, e contra expresso indeferimento no processo em que foi solicitada a necessária autorização (fls. 91). É pacífico que os atos de polícia administrativa são auto-executórios, principalmente quando visam impedir atividades particulares dependentes de licença ou autorização do Poder Público. A Prefeitura Municipal de Santos foi, portanto, tolerante para com o réu, quando, abrindo mão dos meios sumários de que dispunha, preferiu aguardar o pronunciamento do Judiciário.

No mérito, nenhum direito assiste ao apelante.

Cabe ao Município a proteção estética da cidade e para tanto pode e deve a Prefeitura policiar a afixação de anúncios no perímetro urbano

dida moldura à obra do homem — constituiu-se num dos maiores patrimônios do Estado da Guanabara, fonte de turismo e bálamo espiritual para seus próprios habitantes. Patrimônio que tem de ser avaramente defendido contra a cobiça do próprio homem. Assim, a administração viu-se obrigada a procurar o equilíbrio entre, de um lado, as necessidades vitais de expansão da urbe, do tremendo progresso comercial e industrial e, de outro, a conservação

e nos seus arredores. A publicidade urbana, abrangendo os painéis e letreiros expostos ao público sob qualquer modalidade, é assunto de peculiar interesse do Município e, como tal, fica sujeita à regulamentação e autorização local.

Nesse sentido a Lei Orgânica dos Municípios é expressa quando lhes confere a atribuição de “regulamentar e licenciar a afixação de cartazes, anúncios e de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda” (Lei n.º 1, de 18-9-1947, art. 16). Em complemento da legislação estadual, o Código de Obras do Município de Santos estabelece que “quando outra coisa não se disponha, dependerá de prévia licença da Prefeitura a colocação ou afixação de placas, tabuletas, cartazes, letreiros, anúncios ou outros quaisquer meios de publicidade nas vias e logradouros públicos do Município ou em lugares de acesso ao público, ou que possam ser vistos da via pública” (Dec.-lei mun. n.º 403, de 14-9-1945, art. 232). O mesmo Código veda a afixação desses anúncios quando, “a juízo da Prefeitura, possa a sua colocação perturbar a perspectiva ou depreciar de algum modo o panorama” (art. 239, n.º 6).

No caso em tela, a Prefeitura negou a autorização solicitada “tendo em vista o local pleiteado” (fls. 91). Mesmo assim, e sem o necessário alvará, o réu fez levantar o painel de propaganda no topo do Monte Serrat,

das belezas naturais do Estado. Desta forma, a proteção paisagística do Estado constituiu-se, desde há muito, numa das principais preocupações da administração pública da Guanabara.

2. Entre estas formas de proteção, avulta aquela que procura regulamentar o licenciamento e a colocação de anúncios no perímetro urbano da cidade e nos principais pontos de interesse turístico do Estado. Os morros e montanhas, que circundam, constituem, pela sua própria preeminência, pontos preferidos para a colocação de painéis publicitários. Mas não poderia a administração permitir a sua livre e desordenada colocação, mesmo em imóveis particulares, sob pena de abastardamento da paisagem. Sem o controle administrativo, o Corcovado, o Pão de Açúcar e outros pontos elevados do Estado — marcos e patrimônio de toda a comunidade — ver-se-iam, dentro em breve, circundados de painéis, transformando-se em verdadeiros cabides publicitários.

3. O acórdão acima transcrito, da 2.ª Câmara Civil do Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, examina problema que é comum na administração municipal e na do Estado da Guanabara. Trata-se, no caso, de anúncio colocado, sem autorização municipal, em propriedade privada. O acórdão daquela Câmara é de autoria do ilustre Juiz Dr. HELI LOPES MEIRELES, uma das nossas maiores autoridades em direito administrativo e autor de notáveis obras no campo do direito municipal brasileiro. A decisão reveste-se, portanto, de máxima autoridade e realça os poderes que cabem ao Município no licenciamento da publicidade no perímetro

com vista para a cidade de Santos e, intimado a demoli-lo, se negou a fazê-lo, o que rendeu ensejo a esta ação cominatória. E a ação tem inteira procedência, como ficou decidido em primeira instância. A Prefeitura, ao negar autorização para a afixação do painel, o fez no uso de suas atribuições institucionais e com base em lei, nos limites do seu poder de polícia, visando a proteção da estética urbana. Não podia o interessado sem autorização municipal erigir o painel com vista para a cidade, como não pode mantê-lo contra a determinação da Prefeitura. Se entendia ilegal a denegação do alvará, cabia-lhe recorrer ao Judiciário para invalidar o ato da autoridade municipal; jamais poderia afixar o anúncio sem autorização, e em flagrante desrespeito ao despacho denegatório de sua pretensão.

Argumenta agora o apelante que o indeferimento de seu pedido é arbitrário, porque o painel é artístico e não prejudica o panorama, nem atenta contra a estética urbana. O argumento é irrelevante, porque tais aspectos são da exclusiva apreciação da autoridade municipal, e não do particular que pretende afixar o anúncio. Só a Prefeitura poderá dizer da conveniência urbanística da colocação de cartazes e letreiros nos arredores da cidade. E nenhuma arbitrariedade cometeu a autoridade municipal ao indeferir a pretensão do interessado em face do local pleiteado. Essa referência ao local é o bastante para justificar o despacho denegatório da *autorização* (não

urbano e seus arredores. Salienta, ainda, o acórdão o direito da administração de proteger a paisagem e estética da cidade e o perfeito adequamento da ação cominatória para compelir o particular a desfazer painel de propaganda afixado sem autorização municipal, mesmo que localizado em propriedade privada. E mais: a decisão, com base na *auto-executoriedade dos atos administrativos*, reafirma o direito da Prefeitura de *retirar sumariamente o anúncio erigido sem a sua permissão*.

A matéria decidida pelo Tribunal de Alçada de São Paulo apresenta evidente interesse para o Estado da Guanabara, o qual, por força de dispositivos constitucionais (Constituição Federal, Emenda n.º 3, de 8-6-1961, art. 5.º; Constituição Estadual — Ato Constitucional das Disposições Transitórias, art. 1.º), exerce direitos e atribuições municipais, e cuja administração defronta-se inúmeras vezes com problemas idênticos ou semelhantes. Deve ser ressaltado que a Procuradoria Geral do Estado tem norteado a sua atuação dentro dos princípios ressaltados pelo acórdão acima transcrito.

4. Ainda recentemente a administração do Estado foi levada a decidir questão deveras interessante, relacionada com a colocação de anúncios comerciais, flutuantes, no mar, em frente da praia de Copacabana. O anunciante alegava ter direito à exibição destes anúncios, colocados fora do território estadual, e para cuja colocação obtivera permissão da Capitania dos Portos. A administração estadual indeferiu a pretensão do anunciante e fez retirar os flutuantes já colocados, não só com base no seu direito exclusivo

confundir com *licença*, como aludem imprópriamente as leis citadas), que é, por natureza, ato discricionário e, portanto, de livre opção da autoridade competente para concedê-la ou denegá-la. Nem aproveita ao apelante a invocação de autorizações precedentes, que tanto afeiam a cidade. Um erro não justifica outro: se as administrações anteriores descuidaram da estética urbana, nem por isso fica a administração atual na obrigação de persistir no erro.

A nossa Constituição colocou sob o amparo do Poder Público “os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza” (art. 175). Nessa proteção se compreendem os acidentes da natureza e a vegetação nativa que circunda e emoldura as cidades, como é o caso do Monte Serrat. A preservação das paisagens constitui perene preocupação dos povos civilizados e se acha integrada nos objetivos do urbanismo contemporâneo, como o relator deste acórdão já teve oportunidade de demonstrar em outros estudos sobre a matéria (cf. *Direito Municipal Brasileiro*, 1957, I/292, e *Direito de Construir*, 1961, pág. 145). O assunto é de tal magnitude do ponto de vista urbanístico, que já mereceu um congresso especial realizado na Itália, em 1957, sob o patrocínio do “Istituto Nazionale di Urbanistica”, para estudo e debate do tema “*Difesa e valorizzazione del paesaggio urbano e rurale*”, e no qual se afirmou a necessidade da pro-

de licenciamento destes anúncios, como também no exercício da defesa paisagística daquela praia de fama internacional (vide parecer do Procurador HÉLIO CAMPISTA GOMES, nesta Revista, página 375).

5. Conforme já acentuamos inicialmente, a legislação do antigo Distrito Federal e do atual Estado da Guanabara preocuparam-se, desde há muito tempo, no regulamentar o licenciamento e a colocação de anúncios. É a seguinte a legislação principal, sobre a matéria:

- Constituição Federal (1946) — art. 175;
- Constituição Estadual (GB) — art. 75;
- Decreto n.º 6.000, de 1-7-1937 (Código de Obras) — arts. 234 e segs.; art. 489 e segs.;
- Decreto n.º 8.943, de 4-9-1947 — Memorando de início imediato de obras;
- Lei n.º 580, de 4-6-1951 — Anúncios em abrigos para passageiros;
- Resolução n.º 28, de 25-11-1955 — Anúncios em terrenos do Estado;
- Lei n.º 166, de 13-8-1962 — Anúncios em abrigos para passageiros;
- Decreto n.º 121, de 27-12-1963 — Regulamenta autorização para anúncios, letreiros, placas, tabuletas, cartazes, painéis, avisos;

teção paisagística da cidade e de seus arredores (Cf. *Urbanística*, vol. 23, março de 1958, pág. 115 e segs.). Essa preservação, pelo Município, é tão necessária como a prestação de serviços públicos, porque se estes atendem a exigências materiais da população, aquela satisfaz as necessidades espirituais de recreação dos cidadãos.

A colocação de anúncios urbanos — “*l'affichage*”, como dizem os franceses — deve estar sempre sujeita à regulamentação e fiscalização municipal, pela correlação direta que mantém com a estética da cidade (Cf. GEORGES HENRI-NOËL, *Le Droit de l'Urbanisme — Réglementation de l'Esthétique*, 1956, pág. 80).

Na verdade, nada compromete mais a boa aparência da cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos cartazes em dimensões avantajadas e côres gritantes, em contraste com o panorama natural de recantos particularmente belos. É precisamente o caso destes autos, em que se levantou na encosta verdejante do Monte Serrat um gigantesco anúncio, em côres berrantes, a ferir a vista dos que contemplan aquela escarpa.

Bem andou, portanto, a Prefeitura de Santos, ao negar autorização para o chocante painel. E nenhuma arbitrariedade encerra o ato denegatório, porque, como já se demonstrou, a proteção estética e paisagística da cidade

- Decreto n.º 143, de 19-2-1964 — Regulamenta a colocação de anúncios luminosos em indicadores de logradouros públicos;
- Decreto E-386, de 27-4-1964 — Anúncios em abrigos para passageiros — Competência da CTC;
- Decreto N-286, de 23-9-1964 — Regulamenta a permissão de anúncios e letreiros, que utilizam o logradouro ou local exposto ao público;
- Portaria N-7, de 15-10-1964 (Secretaria de Serviços Públicos) — Regula a execução do Decreto N-286, de 23-9-1964;
- Decreto N-346, de 31-12-1964 — Regula a proteção ao patrimônio histórico e artístico da Guanabara;

Imposto do Sêlo (Licença) para exibição de anúncios

- Decreto N-181, de 8-5-1964 — Aplicação de textos federais no Estado;
- Lei n.º 672, de 9-12-1964 (art. 119) — Dispõe sobre a cobrança — art. 177: adicional de 8% no exercício de 1965;
- Decreto N-385, de 15-4-1965 — Declara a não-incidência do imposto de sêlo (licença) sobre os anúncios e letreiros colocados de acôrdo com o Decreto N-286, de 1964.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador do Estado

e de seus arredores é atribuição municipal. Por êstes fundamentos, aditados aos da sentença, nega-se provimento à apelação do réu.

A decisão de primeira instância só merece ser corrigida na parte em que reduziu a cominação fixada na inicial. Em se tratando de uma ação cominatória, a faculdade de estabelecer a multa pela violação do preceito cabe à parte que a intenta e não ao juiz que a julga. O Judiciário não tem o poder de modificar o pedido, quando formulado em limites razoáveis, sem qualquer abuso de direito. Impõe-se, pois, o provimento da apelação da Prefeitura, para se restabelecer a cominação de Cr\$ 100.000,00 pedida na inicial e reiterada no recurso que ora se provê.

Custas pelo vencido.

São Paulo, 30 de setembro de 1963. — *Andrade Junqueira*, Presidente.
— *Hely Lopes Meirelles*, Relator. — *Ferreira Prado*.

III — JUIZADOS DE DIREITO

7.^a Vara da Fazenda Pública do Estado da Guanabara

Mandado de segurança. — Ato praticado na execução de ordem específica. — Impetração contra o executor. — Ilegitimidade passiva "ad causam".

I

Vistos etc.

Mandado de segurança da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, contra o ato do Exmo. Sr. Diretor-Geral do Tesouro, da Secretaria das Finanças, Dr. Altemar Dutra de Castilho, recusando-se a cumprir ordem de pagamento, correspondente à verba orçamentária própria, destinada ao pagamento de subsídios dos Senhores Deputados, bem como os vencimentos e vantagens dos funcionários da sua Secretaria, relativos ao mês de fevereiro último e, ainda, a entregar-lhe o respectivo cheque bancário da mesma quantia, ou seja Cr\$ 819.950.208 (oitocentos e dezenove milhões, novecentos e cinquenta mil, duzentos e oito cruzeiros), inscrita naquela ordem.

Com isso, alega a Impetrante, o Impetrado age com violação da lei e abuso de poder, pedindo a cessação da recusa, por via do presente *verit*.

2. Inicial acompanhada de vários documentos.

3. As fls. 27, vieram as informações da autoridade impetrada, resumindo-se a sua defesa em que :

COMENTARIO

Visando compelir o Poder Executivo a fornecer o numerário indispensável ao pagamento de servidores de sua Secretaria, nomeados sem concurso, a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado impetrou mandado de segurança contra o Sr. Diretor do Tesouro do Estado, autoridade por ela apontada como tendo praticado o suposto ato coator, pedido que mereceu de S. Exa. o Sr. Dr. Juiz de Direito da 7.^a Vara da Fazenda Pública a respeitável decisão acima transcrita.

Antes de entrarmos na apreciação da judiciosa sentença em