

10/12/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 799.690 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
AGTE.(S) : SUPERTAXI PROPAGANDA S.A.
ADV.(A/S) : ALEXANDRE MENDONÇA WALD E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

EMENTA

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. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.6.2009.

A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento.

O acórdão recorrido assentou que a Lei Municipal 14.223/2006 - denominada Lei Cidade Limpa - trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade.

Agravo regimental conhecido e não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de

AI 799690 AGR / SP

juízo de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 10 de dezembro de 2013.

Ministra Rosa Weber
Relatora

10/12/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 799.690 SÃO PAULO

RELATORA	: MIN. ROSA WEBER
AGTE.(S)	: SUPERTAXI PROPAGANDA S.A.
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE MENDONÇA WALD E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S)	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Contra decisão por mim proferida, mediante a qual negado seguimento a seu agravo de instrumento, maneja agravo regimental Supertaxi Propaganda S/A.

A agravante insurge-se contra a decisão agravada, ao argumento de que não é aplicável as Súmulas 282 e 356/STF, sustentando o prequestionamento dos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 30, I, 87, IV, e 173, da Constituição Federal, vez que o acórdão recorrido se manifestou expressamente sobre a usurpação de competência da União ao legislar sobre âmbito econômico da publicidade e propaganda, e de modo geral “tratou das matérias legais debatidas ao longo do processo” (fl. 1.273). Aduz que o cerne da controvérsia recursal gira em torno da usurpação da competência da União pelo Município de São Paulo por meio da Lei Municipal 14.223/2006, que entre outras vedações, proibiu a atividade lícita de mídia exterior (propaganda comercial). Insiste na violação direta e frontal dos arts. 22, XXIX, 30, I, 173, da Constituição da República.

Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo publicado em 15.6.2009.

O Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao agravo regimental no agravo de instrumento - acórdão com trânsito em julgado.

É o relatório.

10/12/2013

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 799.690 SÃO PAULO

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo regimental e passo ao exame do mérito.

Transcrevo o teor da decisão que desafiou o agravo:

“Vistos etc.

Contra o juízo negativo de admissibilidade do recurso extraordinário, exarado pela Presidência do Tribunal *a quo*, foi manejado agravo de instrumento. Na minuta, sustenta-se que o recurso extraordinário reúne todos os requisitos para sua admissão. Aparelhado o recurso na afronta aos arts. 1º, IV, 5º, XIII e XXXVI, 22, XXIX, 30, I, 37, *caput* e § 6º, 87, IV, 170, IV, e 173 da Lei Maior.

É o relatório.

Decido.

Preenchidos os pressupostos extrínsecos.

Da detida análise dos fundamentos da decisão denegatória de seguimento do recurso extraordinário, bem como à luz das razões de decidir adotadas pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do recurso veiculado na instância ordinária, concludo que nada colhe o agravo de instrumento.

A matéria constitucional versada nos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 30, I, 87, IV, e 173 da Constituição Federal não foi analisada pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionada nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. Aplicável, na hipótese, o entendimento jurisprudencial vertido nas Súmulas 282 e 356/STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão suscitada” e “o ponto omissis da

AI 799690 AGR / SP

decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento”. Nesse sentido, o AI 743.256-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 08.3.2012 e o AI 827.894-AgR/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, unânime, DJe 07.11.2011, cuja ementa transcrevo:

‘RECURSO EXTRAORDINÁRIO prequestionamento CONFIGURAÇÃO RAZÃO DE SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios pelo Colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. O procedimento tem como escopo o cotejo indispensável a que se diga do enquadramento do recurso extraordinário no permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou tese explícita a respeito do fato jurígeno veiculado nas razões recursais, inviabilizado fica o entendimento sobre a violência ao preceito evocado pelo recorrente. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé’.

Ressalte-se que, consoante entendimento desta Corte, o prequestionamento explícito da questão constitucional é requisito indispensável à admissão do recurso extraordinário.

Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais, porquanto, no caso, a suposta ofensa somente poderia ser constatada a partir da análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo (Lei 14.223/2006), o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário.

Dessarte, desatendida a exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência deste

AI 799690 AGR / SP

egrégio Supremo Tribunal Federal. Aplicação da Súmula 280/STF: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. Nesse sentido: RE 413.815-AgR/SC, Rel. Min. Dias Tóffoli, 1ª Turma, DJe 13.6.2012; e RE 694.298-AgR/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe 21.9.2012, cuja ementa transcrevo:

‘Agravo regimental no recurso extraordinário. Ausência de explícito prequestionamento. Inadmissibilidade. Competência legislativa concorrente. Matéria ambiental. Questão a demandar análise de normas infraconstitucionais. Ofensa meramente reflexa. 1. Está sedimentado nesta Corte o entendimento de que não se admite o recurso extraordinário quando ausente o prequestionamento explícito da matéria constitucional em que fundamentado o apelo. Precedentes. 2. Inviável, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 279 e 280 desta Corte. 3. Agravo regimental não provido.’

‘AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. ESTABELECIMENTOS PORTADORES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO ENTRE OS CAIXAS E OS CLIENTES EM ESPERA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. REEXAME DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso extraordinário, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem. 2. A simples oposição dos

AI 799690 AGR / SP

embargos de declaração, sem o efetivo debate acerca da matéria versada pelo dispositivo constitucional apontado como malferido, não supre a falta do requisito do prequestionamento, viabilizador da abertura da instância extraordinária. Incidência da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada. 3. Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). 4. Deveras, para se chegar a conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido – como deseja o recorrente – quanto à ocorrência de vício de iniciativa no diploma municipal (Lei n. 1.933/09), necessário seria o reexame da legislação local que o orientou, o que inviabiliza o extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. 5. Agravo regimental a que se nega provimento’.

Não há, portanto, como assegurar trânsito ao extraordinário, consoante também se denota dos fundamentos da decisão que desafiou o recurso, aos quais me reporto e cuja detida análise conduz à conclusão pela ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República.

Nego seguimento ao agravo de instrumento (CPC, art.

AI 799690 AGR / SP

557, *caput*)”.

Irrepreensível a decisão agravada.

As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de prequestionamento dos arts. 1º, IV, 5º, XIII, 22, XXIX, 87, IV, e 173, da Constituição Federal. Tais dispositivos constitucionais não foram analisados pelas instâncias ordinárias, tampouco mencionados nos embargos de declaração opostos para satisfazer o requisito do prequestionamento. Aplicável, na hipótese, o entendimento jurisprudencial vertido nas Súmulas 282 e 356/STF.

Noutro giro, oportuna a transcrição parcial do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que deu provimento à apelação do Município e reformou a sentença para assentar que a Lei Municipal 14.233/2006 não usurpou a competência da União ao legislar sobre assunto de interesse local, em especial a proteção e preservação do meio ambiente urbano, consoante se denota do voto do eminente Relator:

“(…)

Dispõe o artigo 30 da Constituição Federal que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e, o artigo 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 nº 14 233/06, regulamentada pelo Decreto nº 47 950/06, diz 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

AI 799690 AGR / SP

notória poluição visual da cidade, uma das maiores do mundo"

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 habitantes do município.

Assim, a Lei Municipal nº 14 223/06 dispôs sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, definindo 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 situado em áreas de uso comum do povo.

(...)

Finalmente, acórdão proferido no Incidente de Inconstitucionalidade nº 163 152-0/3-00, do Col. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator Des. IVAN SARTORI, resolveu a matéria.

(...)” (fls. 1.025-33).

Em casos semelhantes nos quais se discute a competência do Município para legislar sobre interesse local e ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, em especial o debate da Lei Municipal 14. 233/2006, a Corte já se manifestou nos seguintes julgamentos: SL 161/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Vice-Presidente, no exercício da Presidência, DJ 07.5.2007, AI 788.488/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 05.11.2013, com trânsito em julgado e AI 732.901/SP, Rel. Min. Gilmar

AI 799690 AGR / SP

Mendes, DJ 27.8.2013, com trânsito em julgado, cujo teor, em parte, transcrevo:

“(…)

Isso porque a chamada Lei Cidade Limpa, consoante esclarecido pelo acórdão recorrido, disposto em sua ementa, bem como em seu primeiro artigo, trata da ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do Município de São Paulo, visíveis a partir de logradouro público.

Nesse sentido, resta claro que a legislação impugnada tem por objetivo 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 o 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

AI 799690 AGR / SP

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.

(...)”.

Nesse contexto, as razões do agravo regimental não são suficientes para infirmar o acórdão recorrido, o qual está em consonância com precedentes desta Corte.

Agravo regimental **conhecido e não provido.**

É como voto.



PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 799.690

PROCED. : SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ROSA WEBER

AGTE.(S) : SUPERTAXI PROPAGANDA S.A.

ADV.(A/S) : ALEXANDRE MENDONÇA WALD E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Unânime. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli. Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. 1ª Turma, 10.12.2013.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber e Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Dias Toffoli. Compareceu o Senhor Ministro Teori Zavascki para julgar processos a ele vinculados.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma