

**O COMBATE À POLUIÇÃO VISUAL NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA
COLETIVIDADE: O CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE NORMAS MUNICIPAIS E
LEI ELEITORAL**

**COMBAT VISUAL POLLUTION IN PROTECTING COLLECTIVE RIGHTS: CONFLICT
OF COMPETENCE BETWEEN LOCAL RULES AND ELECTION LAW**

Luiz Eugenio Scarpino Junior¹

RESUMO

Discute-se neste trabalho a questão da poluição visual, alvo de inúmeras legislações municipais restritivas, conhecidas como "cidade limpa". Em se tratando da competência municipal disciplinar as esferas ambiental e urbanística relativamente ao interesse local, denota-se um conflito com o que estabelece a legislação eleitoral, que, por reger as disputas a cargos eletivos goza de cunho mais flexível e autoriza vários usos determinadamente proibidos por leis locais notadamente para veiculação de propagandas. São discutidas as competências constitucionais, conflitos normativos e conclui-se em termos gerais pela preponderância da lei local, o qual tem prevalência de interesse para regulamentar este aspecto que é, eminentemente, local.

Palavras-chave: Direitos coletivos. Poluição visual. Competência.

ABSTRACT

It is argued in this paper the issue of visual pollution, the target of numerous restrictive municipal laws, known as "clean city". In terms of disciplinary competence municipal environmental and urban spheres relating to local interest, we denote a conflict with establishing the electoral law, which in regulate disputes for office enjoys more flexible nature and authorizes various decisively prohibited uses local laws especially for serving advertisements. Constitutional powers, normative conflicts and conclude in general terms by the preponderance of local law, which has a prevalence of interest to regulate this aspect that is eminently location are discussed. una prevalencia del interés de regular este aspecto eminentemente sitio.

Keywords: Collective rights. Visual pollution. Competence.

1 INTRODUÇÃO

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania/UNAERP. Especialista (Pós-Graduação) em Gerente de Cidade (FAAP), Direito Eleitoral (UNISUL) e Gestão Jurídica de Empresas (UNESP). Graduando em Administração Pública (UFSJ). Professor na Graduação em Direito (UNAERP) e na Pós-Graduação (FAAP). Advogado. Email: luiz@scarpino.adv.br.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

A sociedade pós-moderna vive em constantes conflitos. Se de um lado tem-se o movimento crescente pela maior liberdade no exercício da exploração das atividades tidas como privadas objetivando o desenvolvimento socioeconômico, doutro cobra-se o caro preço pela inação estatal nas atividades fiscalizatórias e no exercício de freios ao desmensurado exagero nos espaços públicos não-estatais, em uma inequívoca demonstração de crescimento urbano desordenado. Destaca-se o exagero dos engenhos publicitários em mobiliários urbanos, ruas, fachadas de estabelecimentos, em largas extensões de terrenos, com apropriação indevida do espaço público. Trata-se de inequívoca forma de poluição ambiental, notadamente a visual que se exterioriza no meio ambiente artificial tal qual a estética urbana.

Nesse sentido, importantes cidades como São Paulo² e Ribeirão Preto³ desenvolveram legislações para coibir tais formas de poluição, contendo restrições ao uso de propagandas, distribuição de panfletos, etc. Tais leis são conhecidas como “Cidade Limpa”. Por outro lado, deve-se analisar o impacto de tais legislações quando confrontadas com o direito eleitoral, notadamente quanto a permissão de que, em época de campanhas a cargos eletivos, exista a ampla permissão da utilização de faixas, placas, pinturas em muro, distribuição maciça de panfletos – diga-se de passagem, amparada pela Lei Eleitoral.

Diante desta antítese, defesa do espaço público contra poluição visual estampada em iniciativas municipais a e permissão da lei eleitoral em sua veiculação com pouco ou nenhum controle estético, fica a problemática: se a Lei Eleitoral permite propagandas, poderia uma lei municipal proibi-las?

2 DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, de se ressaltar que, lei municipal em tese, não pode contrariar lei federal, principalmente se ambas dispuserem sobre o mesmo tema. Nos casos admitidos pela Constituição Federal (notadamente em que não se viole a competência privativa), lei municipal pode ter caráter supletivo (art. 30, II, Constituição Federal). A competência para legislar sobre matéria eleitoral é privativa da União (art. 22, I, CF). Todavia, à lei municipal é assegurada a possibilidade de dispor sobre matéria de interesse local (art. 30, I e VIII CF), notadamente na proteção ao meio ambiente, estética urbanas sendo estas em caráter suplementar às normas federais e estaduais (art. 30, II e IX c.c. art. 24, VIII, e

² SÃO PAULO (SP), Lei Municipal n.º 14.223, de 26 de setembro de 2006, disponível em http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092006L142230000.

³ RIBEIRÃO PRETO (SP) –SP, Lei Municipal n. 12.730, de 11 de janeiro de 2012, disponível em <http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/principaln.php?pagina=/leis/pesquisa/pesquisa.php>.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

art. 182, todas da Constituição Federal).

O Supremo Tribunal Federal já assentou a validade da competência para criar restrições no uso de propriedade objetivando melhor ordenamento urbano⁴. De forma explícita, Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que a Lei de Cidade Limpa na capital paulista é constitucional⁵.

Assim, uma lei local que seja mais restritiva quanto à forma de divulgação de determinada propaganda poderia, eventualmente, ter reflexos eleitorais. Isso não significa que o município goze de competência para legislar determinantemente sobre assuntos de natureza eleitoral. Afirmar que o município pode restringir eventual propaganda eleitoral pressupõe que dita lei também abarque outras formas de propaganda que não necessariamente eleitorais.

A previsão da lei municipal poder estampar restritividade além daquela prevista na lei federal, no que tange à estética e higiene urbana encontra amparo no Código Eleitoral (lei de natureza e competência federal), em seu artigo 243, inciso VIII⁶. Até porque denota ao município “predominância de interesse⁷” para cuidar de suas questões locais. Quem melhor para ordenar qual forma de poluição é aceitável ou não em sua cidade? Ademais, a competência concorrente a que alude o art. 23, VI da CF cuida de dar guarida ao município em proporcionar todos os meios de combater a poluição, em todas as suas formas. Logo, a limitação municipal encontra respaldo na Constituição e no Código Eleitoral.

A própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) abonava a validade da lei municipal, quando decidiu que “não é permitido propaganda em desafio às posturas municipais (art. 243, VIII, CE)⁸”. O mesmo entendimento ocorreu para as Eleições Municipais de 2008, consoante precedente do TSE⁹ no qual assinalava que, no conflito, aplicava-se a postura municipal sobre o art. 37 da Lei das Eleições¹⁰.

Ocorre que a reforma na Lei das Eleições realizada em 2009 (Lei n. 12.034), deu nova redação ao artigo 41¹¹. Diz esta inovação que as permissões da legislação eleitoral quanto à forma e extensão da propaganda se sobrepõem a qualquer postura municipal, jogando por terra toda uma construção

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 387.047/SC, Pleno, Min. Eros Grau, DJ 02.05.08, Ement. Vol. 02317-04, pp. 00799.

⁵ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, Órgão Especial, ADI n. 146.794-0/8-00.

⁶ Código Eleitoral, Art. 243. Não será tolerada propaganda: VIII - que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito.

⁷ SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁸ O art. 243, VIII do Código Eleitoral foi recepcionado pela CF/88, vide Ac.-TSE, de 19.8.2010, no AgR-REspe n° 35.182; TSE, ARESPE n° 24801 - Maurilândia/GO, Acórdão de 14/03/2006, Relator(a) Min. HUMBERTO GOMES DE BARROS, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Tomo -, Data 07/04/2006, Página 166.

⁹ Eleições 2008. Agravo regimental em recurso especial. Propaganda eleitoral irregular. Prevalência da lei orgânica municipal no concernente às limitações impostas à veiculação de publicidade eleitoral. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, AgR-REspe n° 35182 - São Bernardo do Campo/SP, Acórdão de 19/08/2010, Relator(a) Min. CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 199, Data 15/10/2010, Página 40

¹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Ac., de 17.2.2011, no AgR-REspe n° 35.134; Ac.-TSE n° 301/2004 e Ac.-TSE, de 14.3.2006, no REspe n° 24.801.

¹¹ Lei n. 9.504/97: Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

sistêmico-normativa e jurisprudencial já pacificada.

Agasalhou a esta nova acepção o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo em 31 de agosto de 2010, em decisão de Relatoria do Desembargador Mathias Coltro¹², sob o argumento de que “não é mais possível admitir que tal dispositivo legal [art. 243, VIII, CE] possa conferir autonomia ao governo local para vedar a realização de propaganda eleitoral em bens particulares”. Referido julgado cita a necessidade de prevalência da lei federal, sob pena de se criar um “Código Eleitoral Municipal”. Nesta linha de pensar, o art. 41 da Lei n. 9.504/97 teria revogado tacitamente o disposto no inciso VIII do art. 243 do CE, nos termos do art. 1º, §1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto n. 4.657/42)¹³.

Procurou-se assim trazer as visões possíveis quanto à abrangência e extensão sobre o que prevaleceria em termos de competência quanto a possibilidade ou não, de lei municipal criar algum embaraço na veiculação das propagandas eleitorais.

3 CONCLUSÃO

Com base no tanto estudado e respeitando-se entendimentos em contrário, lei municipal pode restringir propagandas eleitorais, pelos seguintes argumentos: a-) Diante da competência constitucional municipal, na necessidade da coesão dinâmica das normas urbanísticas, grafa-se que a legislação local detém prevalência para dispor sobre seu espaço e as vedações específicas quanto a poluição visual, urbanística, paisagística, higiene e estética da cidade; b-) É plenamente admissível a interpretação conforme a Constituição no art. 41 da Lei das Eleições, de forma sistêmica, inclusive a considerar que o art. 243, VIII do Código Eleitoral não foi tacitamente revogado; c-) Existe clara e inequívoca proibição de que posturas municipais afrontem à lei federal quando especificamente queiram restringir apenas propaganda eleitoral. Por outro lado, se a norma municipal é abrangente e proíbe inúmeras formas de poluição – inclusive a eleitoral – conferir-se-ia prevalência desta norma local dada a prevalência de interesse; d-) As normas proibitivas e mais severas de natureza municipal, como a “Lei Cidade Limpa”, afastam, naquela localidade, a pontual e eventualmente algumas formas de propaganda admissíveis nas normas eleitorais¹⁴; e-) O caso concreto de incidência de lei municipal em prevalência à federal incumbirá ao juiz eleitoral da respectiva Zona a que o município pertencer, até eventual novo posicionamento do

¹² TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. Recurso na Representação n. 6488-90.2010.6.26.0000.

¹³ Não se tem notícias de que, até a presente data, tenha o Tribunal Superior Eleitoral enfrentado diretamente o tema.

¹⁴ Prevalece, excepcionalmente, a norma federal que dispõe sobre a desnecessidade de obtenção de licença municipal para distribuição de propaganda eleitoral, conforme dispõe a Lei n. 9.504/97: Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA
UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO

Tribunal Superior Eleitoral, que poderá dizer se a sua histórica interpretação deve ser validada ou, se a alteração da Lei das Eleições poderá episodicamente derrogar Leis municipais protetivas quanto à estética e paisagem urbana. Quiçá a questão possa ser levada a efeito ao Supremo Tribunal Federal em razão do conflito constitucional de competência entre normas federal e municipal.

REFERÊNCIAS

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEWANDOSKI, Enrique Ricardo; TAVARES, André Ramos. **Vade Mecum eleitoral**: integrado com resoluções, súmulas e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIBEIRÃO PRETO (SP), Lei Municipal n. 12.730, de 11 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/principaln.php?pagina=/leis/pesquisa/pesquisa.php>>. Acesso em: 01 out. 2013

SÃO PAULO (SP), Lei Municipal n.º 14.223, de 26 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=27092006L142230000>. Acesso em: 01 out. 2013

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.