

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE "POLUIÇÃO VISUAL" URBANA

JOSÉ DE SENA PEREIRA JR.
Consultor Legislativo da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

JANEIRO/2002

NOTA TÉCNICA

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Na presente nota técnica analisamos a legislação federal referente à “poluição visual” em áreas urbanas e avaliamos até que ponto pode a União legislar nessa área.

De início, reportemos ao art. 24 da Constituição Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;”

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;”

.....
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”
.....

O artigo 30 da Constituição Federal relaciona as competências atribuídas aos Municípios, entre as quais estão as de **legislar sobre assunto de interesse local**, prestar **serviços públicos de interesse local** e promover, no que couber, adequado **ordenamento territorial**, mediante **planejamento e controle do uso**, do **parcelamento** e da **ocupação do solo urbano**.

*“Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

.....
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”
.....

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

.....”
Como parte essencial da faculdade da União de legislar sobre o tema em pauta está a definição do que é poluição, definição esta expressa pelo inciso III do art. 3º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

“Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....”
“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) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

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

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;”

.....”
Cabe destacar que a Lei nº 6.938/81, que *“dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”*, tem sido acatada como regulamento da Constituição Federal no campo do meio ambiente, detalhando a distribuição de competências entre os entes da Federação.

Temos, então, de verificar se a proliferação indiscriminada de “outdoors”, cartazes, luminosos e outras formas de propaganda, a qual chamamos genericamente de “poluição visual” enquadra-se nas definições de poluição expressa pela Lei 6.938/81, ou se se trata apenas de uma forma de utilização do solo e do meio urbano. Nesse aspecto, observamos que essa proliferação:

- não prejudica a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- não cria condições adversas às atividades sociais e econômicas, ao contrário, podem constituir atividades econômicas;
- não afeta desfavoravelmente a biota, ou seja, não prejudicam a flora e a fauna;
- não afeta as condições sanitárias do meio ambiente;
- não lança matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Restam dúvidas apenas quanto aos prejuízos estéticos que podem ser causados ao meio ambiente. Mas esta é uma questão subjetiva e dependente de padrões culturais e dificilmente poderá ser plenamente definida em norma legal.

Como não conseguimos enquadrar a “poluição visual” no conceito clássico e tecnicamente aceito de poluição, verifiquemos se as atividades que a geram referem-se à utilização do solo urbano.

Como vimos, a “poluição visual” é formada, basicamente, pela colocação de cartazes ou “outdoors” e por anúncios luminosos ao longo das vias urbanas e nas fachadas dos edifícios. Pode-se considerar também como “poluição visual” as ocupações irregulares de terrenos públicos, geralmente situadas em margens de avenidas e em encostas não adequadas à urbanização. Todas essas causas de degradação da paisagem urbana ligam-se a alguma forma de ocupação do solo urbano.

Já mostramos que o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal incumbe ao Município *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*. A “poluição visual” das áreas urbanas ocorre, portanto, ou com o consentimento poder público municipal, ou pela ineficiência ou negligência dele.

O disciplinamento do uso do solo urbano é estabelecido por meio das leis municipais de ordenamento urbano e pelos códigos municipais de obras e de posturas. Se, em determinado Município, essas leis permitem atos que, para alguns, levam à “poluição visual”, nada pode ser feito em termos de legislação federal ou estadual, pois o “Pacto Federativo” garante a autonomia administrativa dos entes federados, respeitando-se as competências constitucionais de cada um deles.

O mesmo pode-se dizer dos Municípios que, por omissão, não dispõem de leis que regulam a ocupação do solo urbano, especificamente quanto a aspectos que podem caracterizar-se como “poluição visual”. Como esses aspectos não configuram razões para intervenção federal na administração municipal, nada pode ser feito, pela União, para coibi-los.

Outro argumento para que o poder legiferante sobre esse tipo de ocupação do solo caiba exclusivamente ao Município é a capacidade ou poder de fazer cumprir efetivamente uma lei que a discipline. Só o Município tem condições operacionais de fiscalizar a ocupação do solo urbano, bastando, para compreender essa afirmativa, imaginar o custo e a complexidade de uma fiscalização federal atuar, nesse campo, nos quase seis mil Municípios brasileiros. Como um nível de poder não pode impor, mediante lei, tarefas, competências e custos a outro nível, a competência de legislar sobre esse tema é, naturalmente, do Município. A possibilidade de efetivo exercício do poder de polícia determina, assim, a competência para legislar.

Concluindo, parece-nos claro que compete exclusivamente ao Município legislar sobre a colocação de placas, “outdoors”, letreiros luminosos e sobre a ocupação do solo urbano em geral, não podendo, a União, legislar sobre esses temas além das normas gerais por ela já implementadas, as quais tratam da proteção ao meio ambiente de uma forma ampla.