



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

Apelante: Município do Rio de Janeiro

Apelado: Support Consultoria em Eventos e Publicidade Ltda Me

Relatora: Des. Odete Knaack de Souza

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. ATO QUE INDEFERE AUTORIZAÇÃO PARA COLOCAÇÃO DE EMPENA NA ZONA DE PRESERVAÇÃO PAISAGÍSTICA E AMBIENTAL – ZPPA-1. POSSIBILIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS TIDOS POR ILEGAIS OU ABUSIVOS, INCLUSIVE QUANDO A ANÁLISE RECAI SOBRE A SUA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE, NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS QUE ABRANGE, INCLUSIVE, OS DEFINIDOS COMO DISCRICIONÁRIOS E PRECÁRIOS, SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES, BEM COMO DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ OBJETIVA E DA CONFIANÇA, DENOTANDO A NECESSIDADE DA SUA MANUTENÇÃO QUANDO VERIFICADA A EXPECTATIVA LEGÍTIMA, POR PARTE DO ADMINISTRADO, DE ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DECORRENTES DA CONDUTA ADMINISTRATIVA (ARE 793334 AGR, RESP 1487139/PR). APRECIÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO QUE É RESSALVADA NO VERBETE SUMULAR Nº 473 DO STF, CUJA REDAÇÃO EXPÕE A POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS POR CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE, DESDE QUE RESPEITADOS OS DIREITOS ADQUIRIDOS. ARTIGO 155 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE DETERMINA A OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS ADQUIRIDOS E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL EM CASO DE REVOGAÇÃO, ASSIM COMO VINCULAÇÃO AOS MOTIVOS DETERMINANTES DO ATO. LEI Nº 1.921/92 E O DECRETO 20.300/01 NÃO PROÍBEM DIRETAMENTE A COLOCAÇÃO DE ENGENHO PUBLICITÁRIO NA ÁREA OBJETO DESTA AÇÃO, TENDO EM VISTA QUE A CRIAÇÃO DA ZONA DE PRESERVAÇÃO PAISAGÍSTICA E AMBIENTAL (ZPPA-



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.2

1), NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS I, II, IV V, VI, ALCANÇANDO O BAIRRO LEBLON, FORA REALIZADA PELO DECRETO Nº 35.507/12, CONSTANDO, EM SEU ARTIGO 10, A PROIBIÇÃO PARA A “OS ANÚNCIOS EM TABULETAS, NAS EMPENAS CEGAS E NAS COBERTURAS DAS EDIFICAÇÕES, EM TAPUMES E TELAS DE OBRAS IMÓVEIS EM CONSTRUÇÃO E REFORMA”. DECRETO Nº 35.507/12 QUE JÁ FOI OBJETO DO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO Nº 0024628-34.2012.8.19.0000, NÃO SE TRATANDO DA SUA ILEGALIDADE APENAS EM FACE DA RESERVA LEGAL PARA A NORMATIZAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO, TENDO O JULGADO SIDO EXPRESSO QUANTO À PROTEÇÃO DO BEM PAISAGÍSTICO DA CIDADE TAMBÉM SER MATÉRIA RESERVADA À LEI, EM FACE DOS ARTIGOS 75, PARÁGRAFOS PRIMEIRO, IV E 30, XVII E XXX, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, SENDO ESSE ENTENDIMENTO BEM ASSENTADO NESTE TRIBUNAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO PARA A PRESERVAÇÃO E GESTÃO AMBIENTAL PREVISTA NOS ARTIGOS 460, 461, INCISO III, DA LOM, BEM COMO OS ARTIGOS 188, INCISO I E 166, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 111/11, SEM, CONTUDO, PRESCINDIR DA RESERVA LEGAL PARA AS MATÉRIAS QUE TRATAM DE ZONEAMENTO URBANO E PROTEÇÃO DO BEM PAISAGÍSTICO DA CIDADE, CABENDO AO PODER EXECUTIVO TÃO SOMENTE A SUA REGULAMENTAÇÃO. SALIENTE-SE QUE A PRÓPRIA LEI MUNICIPAL Nº 1.921/92, EM SEU ARTIGO 23, INCISO II, PROÍBE A INSTALAÇÃO DE ENGENHOS PUBLICITÁRIOS “EM ÁREAS CONSIDERADAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E INTERESSE CULTURAL, DEFINIDAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL”, DENOTANDO, POR ÓBVIO, A NECESSIDADE DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, DE ACORDO COM O ARTIGO 59, CAPUT E INCISOS, DA CF/88. EM CONSEQUÊNCIA, TRATANDO-SE DE ATO ADMINISTRATIVO COM FUNDAMENTO NO DECRETO Nº 35.507/12, ESSE MANIFESTAMENTE ILEGAL, EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA BEM ASSENTADA NESTE TRIBUNAL, NÃO HÁ QUE SE FALAR NA REFORMA DA SENTENÇA. TENDO EM VISTA O DESPROVIMENTO



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.3

DO RECURSO, COM BASE NO ART. 85, § 3º, INCISO I, E § 11, DO NCPD, OS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DEVEM SER FIXADOS EM 12% SOBRE O VALOR DA CAUSA. PRECEDENTES DO TJRJ, STJ E STF. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº **0074713-16.2015.8.19.0001** em que é apelante o **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e, apelado, **SUPPORT CONSULTORIA EM EVENTOS E PUBLICIDADE LTDA ME**,

ACORDAM

Os Desembargadores que compõem a **VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL** do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em **negar provimento ao recurso e fixar os honorários advocatícios em 12% sobre o valor da causa**, nos termos do voto da Relatora. Decisão unânime.

RELATÓRIO

Trata-se de ação ajuizada por Support Consultoria em Eventos e Publicidade Ltda – Me em face do Município do Rio de Janeiro na qual alega, em síntese, que explora o mercado de mídia exterior através de exibição de anúncios em painéis publicitários de sua propriedade, em conformidade com a Lei Orgânica, nos artigos 463, § 5º, e 467, e na Lei nº 758/85 e Lei nº 1.924/92.

Sustenta que exhibe mensagens publicitárias no engenho situado na Av. Ataulfo de Paiva, 386, Leblon, tendo em vista o contrato assinado com o Condomínio Edifício Vera Cristina, onde se encontra o painel luminoso (*Front Light*), bem como o contrato com a Nextel Telecomunicações Ltda, esse visando a inserção de seus anúncios, ambos os negócios com plena vigência.

Afirma que a instalação está amparada na Lei nº 1.921/92, em especial no seu artigo 15, inciso II, letra “b”. Assim, a exibição publicitária no local onde vem sendo permitida pela Divisão de Publicidade, sem que tenha ocorrido qualquer alteração na legislação sobre a matéria, não deve sofrer modificação por ato ou decisão discricionária abrupta, pelo que poderá gerar sérias repercussões patrimoniais.

Declara que protocolou, na Divisão de Publicidade, o processo administrativo nº 04/151.895/2013, objetivando resguardar a legitimidade da veiculação



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.4

da publicidade, tendo sido indeferido pela Diretora da 2ª. IRLF, tendo em vista as informações do fiscal de atividades econômicas que opinou pelo não atendimento do artigo 10 do Decreto nº 35.507/2012 que, possui vez, fora considerado ilegal por vício formal de iniciativa no Mandado de Segurança nº 00024628-34.2012.8.19.0000, julgado pela 15ª Câmara Cível.

Aduz que a autoridade coatora se vale de autoexecutoriedade e age exclusivamente com base no princípio da supremacia, sem a justaposição ao princípio da legalidade. Além disso, lembra o verbete sumular nº 473 da Corte Federal, assim como o artigo 155, § 1º, da Lei Orgânica do Município. Requer, desse modo, entre outros, a procedência do pedido inicial.

Contestação a fls. 130/138.

Réplica a fls. 179/198.

Manifestação do Ministério Público, a fls. 319, pela sua não intervenção no feito.

Sentença a fls. 324/326, julgando procedente o pedido, *in verbis*:

“(...) Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO e, confirmando a decisão concessiva da tutela antecipada, mantenho o direito da autora SUPPORT CONSULTORIA EM EVENTOS E PUBLICIDADE LTDA- ME à utilização do espaço mencionado na inicial, condenando o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO a abster-se da prática de atos impeditivos de tal utilização, inclusive da aplicação de sanções. Condeno o réu ao pagamento dos honorários advocatícios, que em atenção ao art. 85, § 3º, I, do Código de Processo Civil, arbitrados no equivalente a 10% do valor da causa. Deixo, outrossim, de condená-lo ao pagamento de custas e taxa judiciária face a isenção legal estabelecida no art. 17, IX, e §1º da Lei Estadual nº 3.350/1999. Decorrido o prazo de recurso voluntário sem a interposição deste, subam os autos ao Tribunal de Justiça, com as nossas homenagens, para reexame necessário. P.R.I.”.

Apelo da parte autora, a fls. 341/349, tempestivo e isento de preparo (fls. 350), no qual aduz, em síntese, que o Decreto nº 35.507/12 criou a Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA1, com o objetivo de sanar o vazio legislativo que permitia a utilização dos espaços públicos sem qualquer critério, para a exposição de engenhos publicitários, com evidente prejuízo ao meio ambiente urbano.



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.5

Afirma que tal decreto não dispõe sobre zoneamento urbano, embora tenha criado uma zona de proteção paisagística, sendo certo que a mera utilização do termo “zona” pelo ato normativo não basta para caracterizar a matéria regulamentada como zoneamentos. Assim, declara que a finalidade do Decreto foi tão somente criar uma área com regras especiais em matéria de publicidade, embora não exista uma reserva absoluta de lei em matéria de zoneamento. Requer, assim, a reforma parcial da sentença.

Defende que os artigos 460, 461, inciso III e 462, inciso I, todos da Lei Orgânica municipal, dão fundamento ao ato normativo impugnado que, por sua vez, também está amparado pela Lei Complementar nº 111/11 (Plano Diretor), conforme dispõem os artigos 117, 118 e 166 da LOM/RJ. Assevera, ainda, que o decreto não teve o condão de derogar a Lei nº 1.921/1992, mas apenas de regulamentar o que fora previsto na norma legal.

Aduz, enfim, que, por se cuidar de autorização, a outorga se deu por ato administrativo precário que, por sua natureza, pode ser revogado a qualquer tempo, sem ensejar qualquer tipo de reparação, não podendo ser confundido com as licenças, que decorrem de atividade vinculada. Requer, desse modo, a reforma da sentença.

Contrarrazões a fls. 358/373.

Manifestação do MP de 2ª instância, a fls. 383/384, deixando de intervir no feito.

É o relatório.

VOTO:

O apelo preenche os requisitos de admissibilidades intrínsecos e extrínsecos, devendo ser conhecido.

Primeiro, é mister mencionar a possibilidade do controle judicial dos atos administrativos tidos por ilegais ou abusivos, inclusive quando a análise recai sobre a sua razoabilidade e proporcionalidade, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, os seguintes arestos do STF:

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Administrativo. Artigo 93, IX, da CF/88. Violação. Não ocorrência. Afronta ao princípio da legalidade. Ofensa reflexa. **Controle judicial da legalidade dos atos administrativos do Poder***



Executivo. Possibilidade. Gratificação de Produtividade e Desempenho. Natureza Jurídica. Inclusão sobre o pagamento do décimo terceiro e adicional de férias. Legislação local. Ofensa reflexa. Cláusula de reserva de plenário. Ofensa. Inexistência. Precedentes. 1. O art. 93, IX, da Constituição Federal não determina que o órgão julgante se manifeste sobre todos os argumentos de defesa apresentados, mas sim que ele explicita as razões que entendeu suficientes à formação de seu convencimento. Ao reconhecer a repercussão geral desse tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmou essa orientação (AI nº 791.292/PE-RG-QO, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 13/8/10). 2. Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando sua verificação pressupõe rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida (Súmula nº 636/STF). 3. **O controle, pelo Poder Judiciário, de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade não viola o princípio da separação dos poderes.** 4. Não se presta o recurso extraordinário para o exame de matéria ínsita ao plano normativo local. Súmula nº 280/STF. 5. É pacífica a jurisprudência da Corte de que não há violação do art. 97 da Constituição Federal quando o Tribunal de origem, sem declarar a inconstitucionalidade da norma, nem afastá-la sob fundamento de contrariedade à Constituição Federal, limita-se a interpretar e aplicar a legislação infraconstitucional ao caso concreto. 6. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 2% (art. 1.021, § 4º, do CPC). 7. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça. (ARE 1038324 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 09-08-2017 PUBLIC 10-08-2017)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Tribunal de Contas. Redução de multa decorrente de processo de tomada de contas especial. **Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.** Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Controle da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Precedentes. 1. O tribunal a quo, com fundamento na legislação infraconstitucional e no conjunto-fático probatório da causa, determinou a redução da multa imposta ao ora agravado como penalidade decorrente de processo de tomada de contas especial, por considerá-la exorbitante. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 2. **A jurisprudência**



da Corte é no sentido da possibilidade de controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, podendo ele atuar, inclusive, em questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade do ato. 3. Agravo regimental não provido. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, pois o agravado não apresentou contrarrazões. (ARE 947843 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 14/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016)

Veja-se, também, que a possibilidade do controle dos atos administrativos abrange, inclusive, os definidos como discricionários e precários, sob a ótica da teoria dos motivos determinantes, bem como dos princípios da boa-fé objetiva e da confiança que, por sua vez, denotam a necessidade de manutenção de atos, mesmo se qualificando como antijurídicos, quando verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa, não havendo que em violação aos princípios da separação dos poderes, em conformidade com a jurisprudência de nossos Tribunais Superiores:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. OBSERVÂNCIA. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. NECESSIDADE. **ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA.** ALEGADA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CF/88. INEXISTÊNCIA. 1. Os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório são de observância obrigatória no campo do procedimento administrativo disciplinar. Precedentes: AI 401.472-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 9/4/2014, e ARE 728.143-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 25/6/2013. 2. Os princípios da ampla defesa e do contraditório nos procedimentos administrativos, quando aferidos pelas instâncias ordinárias, não podem ser revistos por esta Corte em razão do óbice da Sumula 279. Precedente: ARE 751.360-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 27/2013. 3. **O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários não viola o princípio constitucional da separação dos poderes.** Precedente: AI 777.502-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe 25/10/2010. 4. A decisão judicial tem que ser fundamentada (art. 93, IX), ainda que sucintamente, sendo prescindível que o decisum se funde na tese suscitada pela parte. Precedente: AI-QO-RG 791.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2010. 5. In casu, o acórdão extraordinariamente



assentou: "PROCESSUAL CIVIL. POLICIAL MILITAR. AÇÃO ORDINÁRIA. PUNIÇÕES DISCIPLINARES PUBLICADAS EM BIO N. 38, 39, 40 E 41/1999, FULCRADAS NOS INCISOS I, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXV, XXVI E CXXXV DO ART. 13 DO DECRETO ESTADUAL N. 29535/83, COM ATENUANTES E AGRAVANTES. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. PENAS APLICADAS SEM PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE SINDICÂNCIA OU PROCESSO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NULIDADE EVIDENTE. PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO. PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. PUNIÇÕES INDEVIDAS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO EXCESSIVA. REDUÇÃO ADMISSÍVEL RECURSO VOLUNTÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA, EM PARTE, INCLUSIVE EM NECESSÁRIO REEXAME." 6. Agravo regimental DESPROVIDO.

(ARE 793334 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 03/06/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 20-06-2014 PUBLIC 23-06-2014)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSITIVO DO ART. 535, I E II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973. REJEIÇÃO. SUPOSTA AFRONTA AOS DISPOSITIVOS DO ART. 403 DO CÓDIGO CIVIL E DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, XIII, DA LEI N. 9.784/1999. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ e SÚMULAS 282 E 356 DO STF. APLICABILIDADE. MÉRITO. SUSCITADA VIOLAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DOS ARTS. 80, §§ 1º E 2º, E 87, § 3º, III, DA LEI N. 9.394/1996; 2º DA LEI N. 9.131/1995; 11 DO DECRETO 2.494/1998; 186, 187 E 927 DO CÓDIGO CIVIL; E 14 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. NÃO OCORRÊNCIA. **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. APLICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ E DA CONFIANÇA.** INCIDÊNCIA. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO CONHECIDO E RECURSO ESPECIAL DO ESTADO PARANÁ CONHECIDO PARCIALMENTE, MAS PARA LHE NEGAR PROVIMENTO. RECURSO JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015 C/C O ART. 256-N E SEGUINTE DO REGIMENTO INTERNO DO STJ.

(...)

3. No caso, o Conselho Nacional de Educação, instado a se manifestar, editou ato público (Parecer CNE/CES n. 290/2006,



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.9

revisando o Parecer CNE/CES n. 14/2006) direcionado ao Conselho Estadual de Educação do Paraná, a propósito do curso objeto desta demanda, explicitando que era "do Conselho Estadual de Educação do Paraná a competência para credenciamento, autorização e reconhecimento de instituições, cursos e programas do seu Sistema de Ensino, não havendo necessidade de reconhecimento do 'curso' no MEC, pois não se trata de programa ofertado na modalidade de educação a distância".

4. A revisão desse posicionamento afronta a boa-fé dos interessados, o princípio da confiança, bem como malfe os motivos determinantes do ato, os quais se reportaram à efetiva incidência do inciso III do § 3º do art. 87 da Lei n. 9.394/1996 - LDB e ao atendimento do contido no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 10.172/2001, dentro da denominada "Década da Educação".

5. Outrossim, descabia ao Conselho Estadual de Educação do Paraná, como perfizera via do Parecer n. 193/2007, restringir o escopo preconizado pelo inciso III do § 3º do art. 87 da Lei n. 9.394/1996, quando dispõe acerca da realização dos programas de capacitação. É que o dispositivo legal permitiu a realização de "programas de capacitação para todos os professores em exercício", não exigindo que os discentes sejam professores com vínculo formal com instituição pública ou privada.

6. Segundo a teoria dos motivos determinantes, "a Administração, ao adotar determinados motivos para a prática de ato administrativo, ainda que de natureza discricionária, fica a eles vinculada" (RMS 20.565/MG, Quinta Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 15/3/2007, DJ 21/5/2007).

7. Incidência do princípio da confiança no tocante à Administração Pública, o qual se reporta à necessidade de manutenção de atos administrativos, ainda que se qualifiquem como antijurídicos (o que não é o caso em exame), desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa. Princípio que corporifica, na essência, a boa-fé e a segurança jurídica. (REsp 1.229.501/SP, de minha relatoria, Segunda Turma, julgado em 6/12/2016, DJe 15/12/2016).

(...)

(REsp 1487139/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/11/2017, DJe 21/11/2017)

Veja-se que a apreciação pelo poder Judiciário é ressalvada no verbete sumular nº 473 do STF, que cuja redação expõe a possibilidade de revogação dos atos



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.10

administrativos por conveniência e oportunidade, desde que respeitados os direitos adquiridos:

SÚMULA 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam legais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Além disso, o artigo 155 da Lei Orgânica municipal determina a observância dos direitos adquiridos e do devido processo legal em caso de revogação, bem como a vinculação aos motivos determinantes do ato:

Lei Orgânica do Município

*Art. 155 - A explicitação das razões de fato e direito será condição de validade dos atos administrativos expedidos pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, **excetuados aqueles cuja motivação a lei reserve à discricionariedade da autoridade administrativa, que, todavia, fica vinculada aos motivos na hipótese de os enunciar.***

*§ 1º - A administração municipal tem o dever de declarar nulos os próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, **bem como a faculdade de revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados, neste caso, os direitos adquiridos e observado o devido processo legal.***

§ 2º - A autoridade que, ciente de vício invalidador de ato administrativo, deixar de saná-lo incorrerá nas penalidades da lei pela omissão, sem prejuízo das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição da República.

Compulsando os autos, verifica-se que o ato administrativo, a fls. 241, teve como fundamento o Decreto 22.630/03, que permite o indeferimento dos pedidos de autorização pelo Diretor da Divisão de Publicidade, baseando-se, ainda, nas informações do Fiscal de Atividades Econômicas, essas a fls. 240.

Em tais informações do fiscal (fls. 240), observa-se a fundamentação com base no Decreto 20.300/01, no art. 11, que determina a aprovação prévia do órgão de tutela para a colocação de engenhos de publicidade na APAC do bairro do Leblon; na Lei nº 1.921/92, em seu artigo 23, inciso II, que proíbe a instalação dos engenhos em áreas de consideradas de proteção ambiental e interesse cultural definidas pela



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.11

legislação, bem como no Decreto nº 35.507/12, no artigo 10, que proíbem anúncios em tabuletas, empenas cegas e nas coberturas de edificações.

Veja-se que a Lei nº 1.921/92 e o Decreto 20.300/01 não proíbem diretamente a colocação de engenho publicitário na área objeto desta ação, tendo em vista que a criação da zona de preservação paisagística e ambiental (ZPPA-1), na região administrativas I, II, IV V, VI, alcançando o bairro Leblon, fora realizada pelo Decreto nº 35.507/12, constando, em seu artigo 10, a proibição para a “os *anúncios em tabuletas, nas empenas cegas e nas coberturas das edificações, em tapumes e telas de obras imóveis em construção e reforma*”.

Quanto ao Decreto nº 35.507/12, esse já foi objeto de Mandado de Segurança coletivo nº 0024628-34.2012.8.19.0000, cuja ementa segue abaixo:

0024628-34.2012.8.19.0000 - 2ª Ementa - MANDADO DE SEGURANÇA - Des(a). CELSO FERREIRA FILHO - Julgamento: 11/09/2012 - DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL
ADMINISTRATIVO. Mandado de Segurança Coletivo visando à suspensão dos efeitos do Decreto nº 35.507/12, que normatiza a veiculação e exibição de publicidade, com criação de área de zoneamento. Ato administrativo de efeitos concretos, impondo restrições e proibições contra as quais terceiros atingidos direta ou indiretamente podem se valer da via mandamental. A pretensão, pois, não se volta contra lei em tese. A indagação que se apresenta nesta lide, de maneira muito evidente, é saber quem, dentre as autoridades municipais, é competente para tratar do devido zoneamento urbano. Essa intenção de criar zona de preservação paisagística e ambiental vem confessadamente explicitada no próprio Decreto atacado. Nesse particular, a lei orgânica do Município encerra um sentido expresse, natural e preciso, que não envolve absurdo, contradição ou incoerência. Inteligência dos artigos 75, §1º e 30, incisos IV, XVII e XXX da referida lei. Quis o legislador expressamente determinar a competência e fê-lo com o objetivo de que se cuidasse democraticamente desse tema. Sua tamanha relevância, por interessar diretamente a toda coletividade, necessitaria, como necessita, ser discutido através de um processo legislativo eficaz e abrangente. Vícios de ilegalidade do Decreto que se impõem reconhecer. SEGURANÇA CONCEDIDA.

Para melhor esclarecer a questão, leia-se trecho do julgado mencionado:



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.12

“(...) Nesse aspecto, a Lei Orgânica do Município é elucidativa ao dispor em seus artigos 75, parágrafo primeiro, IV e 30, XVII e XXX, ‘in verbis’:

‘Art. 75, §1º, IV – as leis delegadas serão elaboradas pelo Prefeito, que deverá solicitar delegação à Câmara Municipal.

§1º - NÃO SERÃO objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Câmara Municipal, a matéria reservada à lei complementar nem a legislação sobre:

IV – desenvolvimento urbano, ZONEAMENTO e edificações, uso e parcelamento do solo e licenciamento e fiscalização de obras em geral;’

‘Art. 30 – Compete ao Município:

XVII – INSTITUIR NORMAS DE ZONEAMENTO, edificação, loteamento e arruamento, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do território municipal, observadas as diretrizes da legislação federal e garantida a reserva de áreas destinadas a:

a) zonas verdes e logradouros públicos;

b) vias de tráfego e de passagem de canalizações públicas de esgotos e de águas pluviais;

c) passagem de canalizações públicas de esgotos e de águas pluviais nos fundos dos lotes, obedecidas as dimensões e demais condições estabelecidas na legislação;

XXX- proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico, as paisagens e os monumentos naturais notáveis e os sítios arqueológicos, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;’

Da inteligência dos dispositivos acima transcritos, resta claro que as matérias que tratam de zoneamento urbano e proteção do bem paisagístico da cidade é matéria reservada à lei, cabendo ao Poder Executivo a sua regulamentação.

Ao agir na órbita do município, o prefeito despe-se da sua vontade afetiva de homem para vestir a vontade geral e impessoal de administrador, que não é a soma, mas a síntese das aspirações dos munícipes.



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.13

Não cabe ao Judiciário, no presente mandado de segurança, deixar-se levar pela opinião pública ou, de qualquer modo, analisar quais os segmentos da sociedade estão a apoiar as providências unilaterais do prefeito e também autoexecutáveis, soberamente impostas de acordo com o que está Sua Excelência a entender como mais estético e menos poluidor visualmente. Positivamente, o chefe do Executivo fica sujeito a restrições no seu poder de administração, por força do princípio da legalidade.

Tratando-se na espécie de interesses qualificados (área de zoneamento) inerentes à coletividade municipal, escapam tais interesses públicos à livre disposição do administrador, submetendo-se ele ao balizamento da lei. O agente municipal não dispõe da 'res publica' irrestritamente, como se faculta ao proprietário (o 'dominus') em relação aos seus interesses privados.

*A elogiável filosofia professada pela digna autoridade coatora, ao criar o chamado "choque de ordem", visava, como visa, combater a ilegalidade e as infrações administrativas que realmente grassavam aos quatro cantos do município, a exigir rigorosa disciplina. **Todavia, quando o "choque de ordem" é feito sem observância ao princípio da legalidade, que dá suporte ao administrador, passa então a configurar um "choque de desordem". Nasce o risco de um choque positivamente propulsor de um curto circuito, de um caos, capaz de desencadear um grande apagão, fazendo eclipsar os chamados interesses peculiares do município, que restarão sem a necessária e devida tutela.***

*Por tais fundamentos, **concede-se a segurança aqui pleiteada, para que a autoridade coatora se abstenha de praticar qualquer ato que implique em revogação de autorizações para exibição de publicidade ou que esteja a determinar a retirada sumária dos respectivos anúncios, com base no Decreto nº 35.507, de 27 de abril de 2012, ressalvado ao Município a faculdade de fazê-lo pelas vias administrativas próprias, respeitados os procedimentos legais pertinentes**". (Grifos nossos).*

Em resumo, não se trata da ilegalidade do Decreto nº 35.507/12 apenas em face da reserva legal para a normatização do zoneamento urbano, tendo o julgado sido expresso quanto à proteção do bem paisagístico da cidade também ser matéria reservada à lei.

Ressalte-se, ainda, que o dispositivo do mandado de segurança foi claro pela concessão da segurança para que "a autoridade coatora se abstenha de praticar



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.14

qualquer ato que implique em revogação de autorizações para exibição de publicidade ou que esteja a determinar a retirada sumária dos respectivos anúncios, com base no Decreto nº 35.507, de 27 de abril de 2012”.

Nesse diapasão, esse Tribunal vem entendendo pela ilegalidade do Decreto nº 35.507/12 em face dos artigos 75, parágrafo primeiro, IV e 30, XVII e XXX, ambos da Lei Orgânica do Município, conforme se observa abaixo:

0050257-39.2014.8.19.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA - 1ª Ementa - Des(a). LUCIANO SABOIA RINALDI DE CARVALHO - Julgamento: 19/02/2015 - SÉTIMA CÂMARA CÍVEL

Mandado de segurança impetrado contra ato do Prefeito do Município do Rio de Janeiro. Indeferimento de recurso administrativo movido em desfavor de decisão que negou pedido de concessão de licença para a instalação de painel externo de propaganda. Legitimidade passiva da Autoridade Impetrada. Confirmação da competência desta Câmara para processar e julgar o presente mandamus. Precedente do STJ. **Decisão, proferida em Mandado de Segurança Coletivo impetrado pelo Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior, julgando procedente o pedido por reconhecer a ilegalidade do Decreto Municipal nº 35.507/2012. Temas tratados através do referido Decreto que são reservados à Lei. Precedentes desta Corte.** Violação de direito líquido e certo da Impetrante. Concessão da segurança.

0244590-56.2012.8.19.0001 – APELAÇÃO - 1ª Ementa - Des(a). RICARDO RODRIGUES CARDOZO - Julgamento: 10/03/2015 - DÉCIMA QUINTA CÂMARA CÍVEL

EXIBIÇÃO DE PUBLICIDADE EM FACHADA DE EDIFÍCIO. ZONEAMENTO URBANO. COMPETÊNCIA INDELEGÁVEL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. Apelação da sentença que determinou ao Município do Rio de Janeiro que procedesse à renovação da licença anual de publicidade e manutenção definitiva do letreiro da empresa autora na fachada do edifício em que tem sede, deixando de praticar atos em sentido contrário com base no que dispõe o Decreto Municipal nº 35.507/2012. **De acordo com a Lei Orgânica do Município, as matérias que tratam de zoneamento urbano e proteção do bem paisagístico da cidade são matérias reservadas à lei, cabendo ao Poder Executivo apenas a sua regulamentação. A negativa do Município apelante baseou-se em ato normativo que extrapola os limites do poder regulamentar da administração pública, invadindo matéria reservada à lei de competência privativa do Poder Legislativo municipal. A ilegalidade do Decreto Municipal nº**



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.15

35.507/12 já foi reconhecida por esta Câmara por ocasião do julgamento proferido no Mandado de Segurança Coletivo nº 00024628-34.2012.8.19.0000. Recurso desprovido, nos termos do voto do desembargador relator.

Nem se alegue que o Decreto nº 35.507/12 não teve o condão de derogar a Lei nº 1.921/1992, tendo em vista se tratar de ato normativo que, por sua vez, não pode revogar lei municipal em face de sua natureza hierárquica superior.

Muito menos se diga que o decreto apenas regulamentou a mencionada norma municipal, isso porque a Lei nº 1.921/1992, embora disponha sobre a veiculação de propaganda em tabuletas, painéis e letreiros nos logradouros públicos, e em local exposto ao público, não deu azo à criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA-1, essa realizada pelo Decreto nº 35.507/12.

Também não se olvida que a autorização se cuida de ato administrativo precário, podendo ser, a qualquer tempo, revogado. Contudo, conforme o teor do mencionado verbete sumular 473 do STF, a sua revogação, por motivo de conveniência ou oportunidade, deve respeitar os direitos adquiridos, estando submetida à apreciação judicial e, portanto, não viola o princípio da separação dos poderes.

Além disso, ainda que o ato seja precário, há de serem observados os princípios da legalidade, da boa-fé objetiva e o da confiança, bem como a vinculação aos seus motivos determinantes.

De fato, os artigos 460, 461, inciso III, da LOM, bem como os artigos 188, inciso I e 166, ambos da Lei Complementar municipal nº 111/11, preveem a responsabilidade do Município para a preservação e gestão ambiental, devendo ser notado, contudo, que a ZPPA-1 não consta no inciso I, do artigo 117, da mencionada lei.

Entretanto, a preservação ambiental não pode passar ao arrepio dos artigos 75, parágrafo primeiro, IV e 30, XVII e XXX, ambos da Lei Orgânica do Município cuja a inteligência, em consonância com o entendimento desta Corte, determinam a reserva legal para as matérias que tratam de zoneamento urbano e proteção do bem paisagístico da cidade, cabendo ao Poder Executivo tão somente a sua regulamentação.

No mais, saliente-se que a própria Lei municipal nº 1.921/92, em seu artigo 23, inciso II, proíbe a instalação de engenhos publicitários “*em áreas consideradas de proteção ambiental e interesse cultural, definidas pela **legislação federal, estadual e municipal***”, denotando, por óbvio, a necessidade de norma advinda de amplo processo legislativo, de acordo com o artigo 59, *caput* e incisos, da CF/88.



Apelação Cível nº. 0074713-16.2015.8.19.0001

FLS.16

Em consequência, tratando-se de ato administrativo com fundamento no Decreto nº 35.507/12, esse manifestamente ilegal, em conformidade com a jurisprudência bem assentada neste Tribunal, não há se falar na reforma da sentença.

Enfim, ressalve-se que o Decreto nº 36108/12, também mencionado na petição do apelo, dispõe sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA-2 que, por sua vez, não inclui local onde a empena do autor será instalada (Rua Ataulfo de Paiva, nº 386), não tendo sequer sido citado no ato impugnado.

Tendo em vista o desprovimento do recurso, com base no art. 85, § 3º, inciso I, e § 11, do NCPC, fixo os honorários advocatícios em 12% sobre o valor da causa.

Por tais motivos, voto no sentido de **negar provimento ao recurso**, fixando-se os honorários advocatícios em 12% sobre o valor da causa, na forma da fundamentação supra.

Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2018.

Desembargadora **ODETE KNAACK DE SOUZA**
Relatora