



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 45.127 - RJ
(2014/0049536-5)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE PUBLICIDADE EXTERIOR DO**
ESTADO DO RIO DE JANEIRO SEPEX RJ
ADVOGADOS : **ALTAIR LEAL MIRANDA**
PAULO SÉRGIO MENDES DUARTE
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**
PROCURADOR : **LUIZA VEREZA BATISTA E OUTRO(S)**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO. PROPAGANDA. PAINÉIS PUBLICITÁRIOS. ATO ADMINISTRATIVO. NORMATIVIDADE. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA. SÚMULA 266/STF.

1. Na forma da Súmula 266/STF, é inviável a impetração de mandado de segurança contra lei em tese, ao que se equipara o decreto municipal que regulamenta o uso de propaganda e de painéis publicitários em espaços públicos mediante normas dotadas de generalidade e abstração, bem como à minguada demonstração de algum ato que *in concreto* atinja ou tenha aptidão para atingir o direito dos associados da impetrante.

2. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília (DF), 04 de setembro de 2014.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 45.127 - RJ
(2014/0049536-5)**

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
AGRAVANTE : SINDICATO DAS EMPRESAS DE PUBLICIDADE EXTERIOR DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO SEPEX RJ
ADVOGADOS : ALTAIR LEAL MIRANDA
PAULO SÉRGIO MENDES DUARTE
AGRAVADO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LUIZA VEREZA BATISTA E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator): O
Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado do Rio de Janeiro - SEPEX/RJ
interpôs agravo regimental contra a decisão monocrática assim ementada:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL.
RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO
MUNICIPAL. CRIAÇÃO. ZONEAMENTO. PRESERVAÇÃO PAISAGÍSTICA E
AMBIENTAL. VALORIZAÇÃO. PAISAGEM URBANA. ORDENAMENTO.
GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. LEI EM TESE. IMPOSSIBILIDADE.
IMPETRAÇÃO. WRIT. SÚMULA 266/STF. RECURSO ORDINÁRIO EM
MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Sustenta o cabimento do mandado de segurança contra decreto municipal por tratar-se
de ato administrativo concreto capaz de ensejar dano aos seus associados, não havendo falar no
óbice da Súmula 266/STF.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 45.127 - RJ
(2014/0049536-5)**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO. PROPAGANDA. PAINÉIS PUBLICITÁRIOS. ATO ADMINISTRATIVO. NORMATIVIDADE. GENERALIDADE. ABSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MANDADO DE SEGURANÇA. SÚMULA 266/STF.

1. Na forma da Súmula 266/STF, é inviável a impetração de mandado de segurança contra lei em tese, ao que se equipara o decreto municipal que regulamenta o uso de propaganda e de painéis publicitários em espaços públicos mediante normas dotadas de generalidade e abstração, bem como à minguada demonstração de algum ato que *in concreto* atinja ou tenha aptidão para atingir o direito dos associados da impetrante.

2. Agravo regimental não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Improcedentes as razões do agravo regimental.

Com efeito, cuida-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto pelo Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado do Rio de Janeiro - SEPEX/RJ com fundamento no art. 105, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, contra o acórdão prolatado pelo Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado:

Mandado de segurança coletivo. Impetrante que se insurge contra os atos concretos advindos do Decreto 36.108/12, editado pela autoridade apontada como coatora. Preliminares de inadequação da via eleita e ilegitimidade passiva rejeitadas. Ato normativo que proibiu a veiculação de painéis publicitários no Município do Rio de Janeiro. Restrições previstas no decreto amparadas pela Lei Complementar 111/11 – Plano Diretor do Município que impõe a preservação da paisagem. Ausência de direito líquido e certo. Precedente desta Corte. Denegação da ordem.

O recorrente, na condição de associação legalmente constituída, impetrou mandado de segurança coletivo contra ato imputado ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal do Rio de Janeiro, consistente no Decreto Municipal 36.108, de 09 de agosto de 2012, que dispõe sobre a criação da Zona de Preservação Paisagística e Ambiental – ZPPA– 2 da Cidade do Rio de Janeiro, para valorização da paisagem urbana e de ordenamento da exibição de publicidade.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Sustentou que, a pretexto de proteção paisagística e ambiental, acabou o ato impugnado por restringir ou proibir a exibição de publicidade, bem como criar e delimitar zoneamento, violando o princípio da legalidade porque tal assunto é matéria sujeita a legislação ordinária, que no caso do Município do Rio de Janeiro é atendida pela Lei 758/1985 e pela Lei 1.921/1992.

Por outro lado, ofenderia também o art. 30, inciso VIII, da Constituição da República, visto que o uso e a ocupação do solo urbano constituem matérias privativas da competência ordenadora da municipalidade, que a exercerá, em razão disso, mediante o estabelecimento do respectivo zoneamento, havendo, nesse particular, também legislação própria, *in casu* a Lei Complementar 111/2011.

Demais, haveria também o desbordamento do poder regulamentador do chefe do Poder Executivo local, que não se limitaria a regular a exequibilidade de lei, mas a criar obrigações e deveres sem que, no entanto, tenha poderes para tanto, isso vindo a provocar de igual modo a extinção de atividade econômica lícita mediante simples decreto.

Pedi, à conta de todas essas razões, o reconhecimento da ilegalidade do Decreto Municipal 36.108/2012, determinando à autoridade coatora que não aplicasse, através de outros órgãos públicos, penalidades aos seus associados.

Uma vez denegada a segurança nos termos alinhavados anteriormente, o recurso ordinário reiterou a causa de pedir e o pedido iniciais, impugnando ainda os fundamentos do acórdão.

Ao examina-lo, verifiquei que a ação mandamental, de fato, era insuscetível de acolhimento, embora verificasse ser o caso de aplicar-se à hipótese fundamentos jurídicos diversos.

Isso porque esse tipo de garantia constitucional deve dirigir-se, segundo vetusto entendimento jurisprudencial e de acordo com o texto constitucional, contra ato emanado de autoridade estatal o qual viole direito líquido e certo do impetrante, quer por ilegalidade, quer por abuso de poder.

A compreensão do que venha a ser o direito líquido e certo, ou do que caracterize o ato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

estatal passível de impugnação pela via mandamental, envolve conceitos cujos contornos são delineados ao longo da história jurisprudencial, notando-se, de toda maneira, que o objeto da impetração há de sempre ser a correção de ação ou omissão estatal a qual se verifica ilegal ou abusiva.

Diz-se, nesse ponto, que o ato deve ser concreto, isto é, deve concretamente atingir ou periclitatar atingir o direito líquido e certo do impetrante ou, como no caso, dos seus associados, por isso não se autorizando a impetração dê-se contra *lei em tese*, definição na qual se insere o ato estatal dotado de generalidade e de abstração que impede que ele, por si só, venha a causar dano ao patrimônio jurídico de alguém.

Nesse eito, o ato estatal que realmente demonstra aptidão para vulnerar um aventado direito líquido e certo, e que assim é sujeito à sindicabilidade pelo *mandamus*, é tão-somente o ato administrativo que *in concreto* estabeleça ao impetrante um dever, uma obrigação ou uma sanção.

Desse modo, não me parecia ser o Decreto Municipal 36.108/2012 o ato estatal que, diante de uma situação fática real, como, por exemplo, a alocação de publicidade em localidade não permitida, impusesse aos associados do impetrante a sanção respectiva a qual, diga-se por oportuno, pretendem eles evitar.

Este é, aí sim, o ato administrativo do agente público municipal que tem essa aptidão e por isso não tinha como viável o exercício dessa garantia constitucional.

Essa quadra fática, aliás, era o que se apreendia de toda a petição inicial, notando-se que o pedido deduzido nela era para que o Senhor Prefeito Municipal determinasse a seus órgãos auxiliares subalternos que deixassem de aplicar as sanções previstas no decreto, isso demonstrando, a meu sentir de forma cabal, que não era ela, a autoridade máxima municipal, quem efetivamente praticava ou praticaria algum ato tendente à violação de direito líquido e certo dos associados do agravante, senão porque a sua atuação limitara-se à edição de um ato genérico e abstrato.

Nesse sentido, é sempre valorosa a transcrição do histórico ensinamento de Hely Lopes Meirelles, na renomada obra *Mandado de Segurança e Ações Constitucionais* que,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

modernamente, é atualizada por Arnaldo Wald e por Gilmar Ferreira Mendes (33. ed., p. 39 e seguinte):

A lei em tese, como norma abstrata de conduta, não é atacável por mandado de segurança (STF, Súmula n. 266), pela óbvia razão de que não lesa, por si só, qualquer direito individual. Necessária se torna a conversão da norma abstrata em ato concreto para expor-se à impetração.

Era, portanto, de outros agentes públicos municipais a competência para a atuação nesse sentido e, sendo assim, além de corroborar a inadequação do mandado de segurança para vergastar um decreto municipal, ainda comprometia a legitimidade da autoridade indicada e também a competência para o processamento originário da ação mandamental perante o Tribunal *a quo*.

Prevaleceu, de todo modo, a circunstância de que o mandado de segurança realmente não era a via adequada para pleitear-se a *declaração* de ilegalidade do Decreto Municipal 36.108, de 09 de agosto de 2012, na forma da Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal.

Por tudo isso, não verifico razões para alterar essa compreensão e, assim sendo, **nego provimento ao agravo regimental**.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0049536-5

AgRg no
RMS 45.127 / RJ

Números Origem: 00621352920128190000 20040040789 621352920128190000

PAUTA: 04/09/2014

JULGADO: 04/09/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SINDICATO DAS EMPRESAS DE PUBLICIDADE EXTERIOR DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO SEPEX RJ
ADVOGADOS : ALTAIR LEAL MIRANDA
PAULO SÉRGIO MENDES DUARTE
RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LUIZA VEREZA BATISTA E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Licenças

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : SINDICATO DAS EMPRESAS DE PUBLICIDADE EXTERIOR DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO SEPEX RJ
ADVOGADOS : ALTAIR LEAL MIRANDA
PAULO SÉRGIO MENDES DUARTE
AGRAVADO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR : LUIZA VEREZA BATISTA E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.