



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2018.0000484465**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2038657-50.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante SHELTER MIDIA PUBLICAÇÕES LTDA, é agravado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Agravo interno prejudicado e agravo de instrumento provido. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANTONIO CARLOS MALHEIROS (Presidente sem voto), CAMARGO PEREIRA E ENCINAS MANFRÉ.

São Paulo, 26 de junho de 2018.

**MARREY UINT**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Agravo de Instrumento nº 2038657-50.2018.8.26.0000**

**Agravante: Shelter Mídia Publicações Ltda**

**Agravado: Município de São Paulo**

**Comarca: São Paulo**

Votos nsº 35750 e 35751

Agravo de Instrumento nº: 2038657-50.2018.8.26.0000 (voto nº 35750)

Comarca: São Paulo

Agravante: Shelter Mídia Publicações Ltda.

Agravado: Município de São Paulo

Agravo interno nº 2038657-50.2018.8.26.0000/50000 (voto nº 35751)

Agravante: Município de São Paulo

Agravado: Shelter Mídia Publicações Ltda.

**Agravo interno tirado de decisão que deferiu a antecipação dos efeitos da tutela recursal - Agravo interno prejudicado.**

**Agravo de instrumento tirado de decisão que, nos autos de pretensão anulatória, indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela que almeja a abstenção (poder de polícia) da Municipalidade de multar o jornal impresso da Agravante, até o final da lide - Direito Administrativo e Constitucional - “Jornal” impresso customizado - Poder de polícia afastado sobre o jornal impresso da Agravante diante do tipo administrativo previsto no art. 26, da Lei Municipal nº 14.517/07 - O tipo administrativo (art. 26) deve sofrer interpretação restritiva - Não cabe ao interprete acrescentar disposições inexistentes em texto unívoco - O dispositivo almeja proibir a divulgação de material exclusivamente publicitário, em verdade, a**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**medida tem escopo urbanístico e, secundariamente, ambiental - O tipo administrativo não coíbe a exposição de informação juntamente com a publicidade, isto porque, a publicidade é essencial para a sobrevivência econômica do veículo impresso, assim como das demais mídias - Inteligência do art. 5º, IV e art. 220, §6º, ambos da CF/88 – Recurso provido.**

Trata-se de agravo de instrumento interposto em face de decisão (fls. 241 e 249, prolatada pela MMA. Juíza Paula Micheletto) que, nos autos de pretensão anulatória, indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela que almeja a abstenção (poder de polícia) da Municipalidade de multar o jornal impresso da Agravante, até o final da lide.

O recurso foi conhecido com a antecipação dos efeitos da tutela recursal requerida, para que o poder de polícia da Administração Municipal não imponha restrições, no que tange ao disposto no art. 26, da Lei nº 14.517/07, ao material produzido pela Agravante, até o trânsito em julgado da demanda (fls. 14/18).

Desta decisão foi tirado agravo interno (fls. 1/37). A Agravante concordou com o julgamento virtual (fls. 23) e complementou custas para a intimação (fls. 24).

Foi apresentada contraminuta pelo Município de São Paulo (fls. 31/63).

Em parecer, a Douta Procuradoria Geral de Justiça entendeu não haver interesse Institucional na questão de fundo (fls. 133/134).

É o relatório do essencial.

A preliminar suscitada, qual seja, de incompetência desta Câmara, merece ser afastada.

A questão de fundo é de ordem preponderantemente administrativa e urbanística, relacionada ao poder de polícia da autoridade Municipal. A questão ambiental é secundária ou incidental, não há



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

debate efetivo sobre impasses de cunho de proteção ambiental, mas sim de ordem administrativa.

Assim, mantem-se o julgamento nesta Câmara.

O impasse cinge-se em saber se o Poder de Polícia da Municipalidade Paulista encontra guarida legal para atuar sobre o “jornal” impresso da Agravante.

De início, pontua-se no que consiste o Poder de Polícia Administrativo, nos termos do conceito legal trazido pelo CTN, “in verbis”: “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966) Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

Colhe-se dos autos, que a Agravante restou multada pelos agentes fiscalizadores do Município de São Paulo, em razão da distribuição de “jornal”, com base no art. 26, da Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007. O dispositivo em comento proíbe a distribuição de panfletos/folhetos ou qualquer tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias em vias e logradouros públicos da Cidade, oportuna à transcrição do dispositivo:

Art. 26 É proibida, nas vias e logradouros públicos, a distribuição de folhetos, panfletos ou qualquer tipo de material impresso veiculando mensagens publicitárias, entregues manualmente, lançados de veículos, aeronaves ou edificações ou oferecidos em mostruários.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

§ 1º O descumprimento ao disposto no "caput" deste artigo sujeitará o beneficiário da divulgação do produto ou serviço à multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), dobrada na reincidência e reaplicada a partir da lavratura da primeira multa, até a cessação da infração, sem prejuízo da apreensão do material impresso distribuído irregularmente.

§ 2º Considerando o disposto no inciso IX do art. 5º da Constituição Federal, excetua-se da vedação estabelecida no "caput" deste artigo a distribuição gratuita de jornais e periódicos que se enquadrem na Lei Federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967. (Redação dada pela Lei nº 14583/2007)

§ 3º A distribuição de jornais e publicações mencionada no § 2º deste artigo não abrangerá os cruzamentos com dispositivo semafórico e dependerá de prévia autorização do Prefeito.  
 (grifos nossos)

Parte da controvérsia cinge-se em saber se o jornal da Agravante encontra-se na exceção veiculada no §2º da lei supra. Registre, também, que a ADPF 130, decidida pelo STF, julgou totalmente inconstitucional a denominada Lei de Imprensa (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=107402>): "Supremo julga Lei de Imprensa incompatível com a Constituição Federal. Por maioria, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que a Lei de Imprensa (Lei nº 5250/67) é incompatível com a atual ordem constitucional (Constituição Federal de 1988)(..)".

O "jornal" em análise (fls. 36/39) foi multado (fls. 33/35) em R\$ 5.000,00, conforme consta dos autos principais, sendo certo que foi devidamente registrado no órgão competente (fls. 40/41).

O tipo administrativo (art. 26) deve sofrer interpretação restritiva. Não cabe ao interprete acrescentar disposições inexistentes em texto unívoco. O dispositivo almeja proibir a divulgação de material exclusivamente publicitário, em verdade, a medida tem escopo urbanístico e, secundariamente, ambiental. O tipo



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

administrativo não coíbe a exposição de informação juntamente com a publicidade, isto porque, a publicidade é essencial para a sobrevivência econômica do veículo impresso, assim como das demais mídias.

Outrora a lei, em seu parágrafo segundo, tentou criar critério objetivo, para aferir se o material difundido era ou não de cunho publicitário: “§2º. Excetua-se da vedação estabelecida no “caput” deste artigo a distribuição gratuita de jornais e publicações contendo, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de matéria jornalística, nos termos a serem definidos em regulamentação própria”, ocorre que, o dispositivo restou revogado pela Lei 14.583/07, que fez remissão a Lei 5.250/67, Lei de Imprensa, que, como já se alertou, foi considerada inconstitucional pelo STF. Portanto, no momento, não há critério de ordem objetiva (percentagens, caracteres etc.) para distinguir material impresso de natureza majoritariamente informativa e/ou publicitária. A limitação de direito fundamental (liberdade de expressão e pensamento) deve ser mínima, por ponderação, em face do poder extroverso do Estado. A proibição apenas deve incidir se o tipo administrativo evidentemente abarcar a hipótese, o que não é o caso dos autos.

O “jornal” da Agravante, que já possui 9 anos e está na 4478 edição, devidamente registrado em cartório, não veicula mensagens exclusivamente publicitárias. Há matérias superficiais sobre parques, tecnologia, decoração, transporte etc. Evidentemente que as matérias, em certa medida, levam o leitor a conhecer melhor o bairro e o entorno do empreendimento noticiado na última página, mas daí a se concluir que o material em estudo, é exclusivamente publicitário e deve ser proibido, há longo caminho a ser percorrido pelo legislador infraconstitucional regulador, que não cuidou da hipótese, o que tudo indica em razão, inclusive, de tal impossibilidade, sob o prisma constitucional.

A importante pesquisa realizada na internet pela Douta Procuradoria Municipal, revelada na contraminuta com precisão cartesiana, nos informa que o material é customizado, contratado e direcionado para o mercado imobiliário. Não se duvida disso, mas se o desejo



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

é proibi-lo, conforme já dito, há longo caminho a ser percorrido pelo poder legislativo local. O Administrado pode atuar onde a lei é omissa, ainda que parcialmente, a restrição pretendida deve ser explícita.

É importante ressaltar, ainda, que a Constituição Federal, como regra, incentiva a profusão da informação/comunicação, colocando em caráter excepcional às restrições:

Art. 5º

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Assim, "jornais" onde haja publicidade e informação, em princípio, não podem ser tolhidos pelo poder de polícia administrativo, com pálio no art. 26, da Lei nº14.517/07, visto que não há expressa e objetiva vedação legal. Neste cenário, conforme já asseverado, onde não existe proibição explícita, o particular pode atuar, obedecendo às regras jurídicas impostas, mormente o regime jurídico administrativo.

Por tudo, até o trânsito em julgado, o poder de polícia da Administração Municipal não pode impor restrições, no que tange ao disposto no art. 26, da Lei 14517/07, ao material produzido pela Agravante.

Em face do exposto, dá-se por prejudicado o agravo interno e dá-se provimento ao agravo de instrumento.

MARREY UINT  
 Relator