Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
30
Carimbado Eletronicamente

QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
APELAÇÃO CÍVEL Nº 0855113-92.2023.8.19.0001
APELANTE : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
APELADOS : ALTO IMPACTO MÍDIA EXTERIOR LTDA. E OUTROS
RELATOR : DES. ANDRÉ ANDRADE

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATOS ADMINISTRATIVOS QUE INDEFERIRAM PEDIDOS DE AUTORIZAÇÃO PARA A VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE EM BANCAS DE JORNAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA IMPUGNADA PELO RÉU. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença que julgou procedente o pedido formulado na petição inicial, para determinar que o réu se abstenha de provocar qualquer demolição ou intervenção nas bancas dos autores e nos respectivos painéis de publicidade nelas instalados e emita as guias das Taxas de Autorização de Publicidade (TAP), objeto dos processos administrativos.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O Recorrente alega que: (i) o julgador incorreu em confusão no que diz respeito à legislação acerca da localização da banca e da localização da publicidade; (ii) as recomendações do parecer da CET-RIO, amparadas no art. 81 do Código de Trânsito Brasileiro, que veda nas vias públicas e nos imóveis a colocação de luzes, publicidades, inscrições, vegetação e mobiliário que possam gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização e comprometer a segurança do trânsito, não esbarram no regramento legal sobre o tema, já que o fato de o art. 8º fixar a distância para a instalação das bancas de jornal não autoriza a instalação de publicidade a essa mesma distância; (iii) tal situação se submete a regramento próprio, que obedece a critérios de proteção ambiental, cultural, urbanística e paisagística, que está exposto na Lei Municipal nº 758/85 e Lei Municipal nº 1.921/92 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 47.417/2020; e (iv) deve agir em conformidade com o Direito como um todo.

3. Salientou a competência municipal para promover o controle do uso e ocupação do solo urbano e também para gerir o patrimônio público, de modo que eventual declaração de ilegalidade acaba por vilipendiar os arts. 30, VIII, 84 e 2º da Constituição Federal e a jurisprudência deste Tribunal quanto ao ponto.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Atos administrativos *sub judice* que dizem respeito à utilização de espaços públicos urbanos, que é parte integrante da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual foi atribuída ao Poder Público Municipal pelo art. 182 da Constituição Federal.

5. Autorização que é administrativo precário e, em regra, discricionário, que pode ser revogado a qualquer tempo, a

ANDRE GUSTAVO CORREA DE ANDRADE:13770 Assinado em 23/05/2025 16:53:33
Local: GAB. DES ANDRE GUSTAVO CORREA DE ANDRADE

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
31
Carimbado Eletronicamente

bem do interesse público, não gerando direito adquirido ao administrado.

6. Edição de Decreto estabelecendo vedação ou alteração da veiculação da publicidade por meio de painel eletrônico, quando "a Secretaria Municipal de Transportes - SMTR ou a Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro - CET-RIO verificar possível prejuízo às boas condições de segurança, atenção e orientação do trânsito de veículos" que não deve ser tratada como abuso de poder, notadamente diante da indicação de fundamentação adequada à previsão legal, em sua exposição de motivos.

7. O afastamento da presunção de legitimidade e legalidade dos atos impugnados nestes autos que dependia da produção de prova cabal em sentido contrário, que não foi produzida pelos interessados, sob o crivo do contraditório, nestes autos.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso provido.

Dispositivos relevantes citados: CTB, art. 81.

Jurisprudência relevante citada: STJ, RMS n. 18.349/RJ.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n° 0855113-92.2023.8.19.0001 em que é apelante MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e apelados ALTO IMPACTO MÍDIA EXTERIOR LTDA. E OUTROS,

ACORDAM os Desembargadores da Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em dar provimento ao apelo, nos termos do voto do Relator.

ANDRÉ ANDRADE
DESEMBARGOS RELATOR

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
32
Carimbado Eletronicamente

VOTO

ROSÂNGELA MANTUANO DOMINGOS DA SILVA E OUTROS ingressaram com a presente Ação de Obrigação de Fazer em face do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, alegando que os dezessete primeiros autores são autorizatários de bancas de jornal localizadas na cidade do Rio de Janeiro, que mantêm com a sociedade empresária ALTO IMPACTO MÍDIA EXTERIOR LTDA. contratos para a exploração de publicidade, e que a instalação das bancas e da publicidade necessitam de autorização da Secretaria de Ordem Pública, a qual foi requerida em nove diferentes processos administrativos. Narraram que, há algum tempo, as renovações referentes às autorizações eram praticamente automáticas, bastando um requerimento para que houvesse a emissão da Taxa de Autorização de Publicidade (TAP); que, como de costume, em janeiro de 2022, solicitaram a emissão da TAP do ano de 2022; que, em fevereiro daquele ano, os processos foram remetidos à CET-RIO, que exarou parecer, com base no art. 81 do Código de Trânsito Brasileiro, em sentido contrário à emissão da TAP; e que o referido parecer estava sendo utilizado para justificar todas as opiniões contrárias à emissão da TAP. Asseveraram que, de acordo com o referido parecer, algumas bancas atendiam aos critérios por eles estabelecidos; que a ilegalidade dos processos administrativos abertos para a obtenção da autorização objeto da lide é evidente, pois o Secretário de Ordem Pública determinou o cancelamento de todas as autorizações de publicidade das sete bancas deste processo, mesmo em relação às que teriam parecer favorável; e que a sua tramitação não foi regular, em prejuízo às garantias da ampla defesa e do contraditório. Invocaram a Lei Municipal nº 3.425/2002, que contempla a autorização à veiculação de publicidade em LED nas bancas da Cidade do Rio de Janeiro e trata da localização das bancas em que a

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
33
Carimbado Eletronicamente

publicidade é instalada, e a Lei Municipal nº 758/85, igualmente minuciosa quanto às condições de localização e instalação dos painéis publicitários, e argumentaram que a lei alteradora da Lei Municipal nº 3.425/02, que a atualizou em 2020, somente exigiu a distância mínima de 5 (cinco) metros para a instalação do LED, não de 20 (vinte) metros, como propõe o parecer da CET-RIO. Sustentaram que a opinião do Prefeito sobre a publicidade nas bancas foi expressa no Decreto Municipal nº 49.290, editado em 2021 para tratar do posicionamento das bancas, que teve sua eficácia suspensa por decisão judicial prolatada por este Órgão Julgador nos autos de Mandado de Segurança, em razão dos indícios de abuso de poder; que o referido ato revelava o objetivo do Poder Executivo de contornar lei formal, que estabelece balizas objetivas permissivas da publicidade; que, antes do julgamento do mérito do referido processo judicial, o referido Decreto Municipal foi revogado e, na sequência, outro foi editado, com conteúdo essencialmente igual (Decreto Municipal nº 50.786/22); e que esse último ato normativo também teve eficácia suspensa por decisão judicial liminar. Acrescentaram que os painéis em questão estão instalados há anos, sem qualquer intercorrência ou notícia de que poderiam interferir no tráfego de veículos; que a CET-RIO emitiu um breve documento, de duas laudas, sem sequer realizar vistoria *in loco* das bancas, como se exigiria em uma análise técnica comprometida; que todos os pedidos de renovação da autorização de publicidade foram indeferidos com base na opinião de um único serventuário da CET-RIO, que alegou que a literatura sobre a relação entre a publicidade e o trânsito é, supostamente, "escassa e pouco conclusiva", mas sugeriu, o indeferimento da publicidade com base em um dispositivo genérico do Código de Trânsito Brasileiro; e que a CET-RIO está propondo uma regulação, em parecer de duas laudas, idêntica à norma constante do Decreto Municipal nº 49.290/21,

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
34
Carimbado Eletronicamente

o qual foi suspenso por determinação judicial, por estar em conflito com a legislação em vigor. Ressaltaram que, em sede de Mandado de Segurança, o Ministério Público exarou parecer no sentido de que as situações jurídicas realizadas sob a égide da Lei Municipal nº 3.425/02 e da Lei Complementar Municipal nº 224/2020 só poderão ser desconstituídas com a edição de outro ato normativo; que mesmo que o Decreto Municipal nº 47.417/2020 permita a participação da CET-RIO no processo de licenciamento da publicidade, se fosse a intenção do legislador vedar a publicidade nas bancas ou adotar os critérios sugeridos pela CET-RIO para os painéis, ele não teria, em 2020, endossado, pela Lei Complementar nº 224/2020, a permissão à instalação da publicidade nas bancas; que não pode ser admitida a violação ao princípio da reserva legal; que há, no Rio de Janeiro, milhares de painéis de LED instalados nas mesmas condições dos painéis supostamente desaconselhadas pela CET-RIO, não devendo ser admitida a adoção de posturas diferentes em relação à publicidade de outras empresas; e que, em outro caso semelhante ao presente, já foi prolatada sentença de procedência do pedido formulado na inicial, com base em provas técnicas conclusivas no sentido de que os painéis em questão são incapazes de produzir qualquer interferência prejudicial ao trânsito, da mesma maneira que não violam qualquer norma federal, estadual ou municipal ou regulatória vigente. Citou precedente da Suprema Corte Norte-Americana sobre a ausência de risco oferecido pelos painéis de LED ao trânsito e aduziu que, se houvesse qualquer prejuízo potencial do LED, outras cidades do mundo afora não seriam repletas de painéis luminosos, apontando que 90% da publicidade existente na cidade do Rio está nas mesmas condições legais da atividade que desempenham e foi recentemente autorizada, havendo, apenas em 2022, 29 publicações favoráveis à sociedade empresária Eletromídia, locatária de diversas bancas. Pediram a anulação das decisões

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
35
Carimbado Eletronicamente

proferidas nos processos nº 04.150.016/2022, 04.150.071/2022, 04.150.04/2022, 04.150.497/2021, 04.150.498/2021, 04.150.500/2021, 04.150.502/2021, 04.150.556/2021 e 04.150.557/2021 e a condenação do réu a se abster de, com base nessas decisões, provocar qualquer demolição ou intervenção nas bancas dos autores e nos respectivos painéis de publicidade nelas instalados e a emitir as guias das Taxas de Autorização de Publicidade (TAP) a que se referem os supracitados processos administrativos.

A sentença (ind. 147269145) confirmou a tutela de urgência anteriormente deferida e julgou procedente o pedido formulado na petição inicial, para determinar que o réu se abstenha de provocar qualquer demolição ou intervenção nas bancas dos autores e nos respectivos painéis de publicidade nelas instalados e emita as guias das Taxas de Autorização de Publicidade (TAP), objeto dos processos administrativos 04.150.016/2022, 04.150.071/2022, 04.150.04/2022, 04.150.497/2021, 04.150.498/2021, 04.150.500/2021, 04.150.502/2021, 04.150.556/2021 e 04.150.557/2021. Ainda, condenou o réu ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais de 10% sobre o valor atualizado da causa.

O réu interpôs apelação no ind. 154748588, sustentando que o julgador incorreu em confusão no que diz respeito à legislação acerca da localização da banca e da localização da publicidade e que, portanto, a fundamentação e a conclusão da sentença foram prejudicadas. Afirmou que as recomendações do parecer da CET-RIO não esbarram no regramento legal sobre o tema; que o fato de o art. 8º fixar a distância para a instalação das bancas de jornal não autoriza a instalação de publicidade a essa mesma distância; e que tal situação se submete a regramento próprio, que obedece a critérios de proteção ambiental, cultural, urbanística e paisagística, que está exposto na Lei Municipal nº 758/85 e Lei Municipal nº 1.921/92 e regulamentado pelo

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
36
Carimbado Eletronicamente

Decreto Municipal nº 47.417/2020, o qual fundamenta o parecer da CET-RIO. Salientou a competência municipal para promover o controle do uso e ocupação do solo urbano e também para gerir o patrimônio público, de modo que eventual declaração de ilegalidade acaba por vilipendiar os arts. 30, VIII, 84 e 2º da Constituição Federal, e vai de encontro com a jurisprudência deste Tribunal quanto ao ponto. Declarou que a doutrina contemporânea do Direito Administrativo promove uma releitura do princípio da legalidade, compreendendo que o poder público deve agir em conformidade com o Direito como um todo; que o parecer da CET-RIO tem amparo no art. 81 do Código de Trânsito Brasileiro, que veda nas vias públicas e nos imóveis a colocação de luzes, publicidades, inscrições, vegetação e mobiliário que possam gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização e comprometer a segurança do trânsito; e que a decisão administrativa impugnada não contraria a legislação municipal de regência. Pediu a reforma da sentença.

Foram oferecidas contrarrazões no ind. 171065279.

O Ministério Público exarou parecer pelo desprovimento do apelo (ind. 10 - EJud).

É o relatório.

O presente apelo deve ser provido.

Isso porque os atos administrativos *sub judice* dizem respeito à utilização de espaços públicos urbanos, que é parte integrante da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual foi atribuída ao Poder Público Municipal pelo art. 182 da Constituição Federal.

Eles são praticados sob a forma de autorização, que é administrativo precário e, em regra, discricionário, podendo ser revogado a qualquer tempo, a bem do interesse público, não gerando direito adquirido ao administrado, como

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
37
Carimbado Eletronicamente

orienta a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

> ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - ATO ADMINISTRATIVO - AUTORIZAÇÃO DE USO - BEM PÚBLICO - REVOGAÇÃO DO ATO - POSSIBILIDADE - NATUREZA PRECÁRIA - AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO - LIMITES DO PODER REVOGADOR - COMPETÊNCIA - CERTEZA E LIQUIDEZ DO DIREITO NÃO COMPROVADA.
> 1. Hipótese em que Prefeito do Município do Rio de Janeiro revogou autorização de uso de bem público onde a pessoa jurídica desenvolve comércio para a realização de obra de interesse comum, qual seja, o alargamento da Avenida das Américas.
> 2. Descabida a alegação de que o Prefeito do Município do Rio de Janeiro era autoridade ilegítima para a realização do ato; pois, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios (art. 107, XXI), é justamente ele quem tem esta competência. Se a lei permite à autoridade revogar o ato, age ela nos estritos limites do seu poder revogador.
> 3. Reconhecido na jurisprudência e doutrina que a autorização para o funcionamento, instrumentalizada pelo alvará, não gera ao particular, direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, a bem da verdade, traduz-se em mera detenção. Se não gera direito adquirido, existindo ainda mera detenção, pode a Administração perfeitamente revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado. Descabe ao Poder Judiciário impor à autoridade seja concedida à recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão.
> 4. Ainda que se possa alegar, trata-se não de autorização, mas de permissão, pois nenhum direito líquido e certo vindicado neste *mandamus* socorreria ao recorrente, uma vez que doutrina e jurisprudência vai ao encontro da pretensão recursal da recorrente.
> Senão vejamos: Permissão - é ato unilateral pelo qual a administração faculta precariamente a alguém a prestação de um serviço público ou defere a utilização especial de um bem público.
> No primeiro caso serve de exemplo a permissão para desempenho do serviço de transporte coletivo, facultada precariamente por esta via, ao invés de outorgada pelo ato convencional denominado concessão. Exemplo da segunda hipótese tem-se no ato de facultar a instalação de banca de jornais em logradouro público, ou de quiosque para venda de produtos de tabacaria etc.' (Celso Antonio Bandeira de Mello; Curso de Direito Constitucional...; 21ª ed.; p. 417);
> Jurisprudência do STJ: '...2. A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF...' (RMS 17.644/DF, Rel. Min. Teori

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
38
Carimbado Eletronicamente

> Albino Zavascki, DJ 12.4.2007). No mesmo sentido: RMS 16280/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 19.4.2004.
> Recurso ordinário improvido.
> (RMS n. 18.349/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 14/8/2007, DJ de 23/8/2007, p. 240.)

Como já observou este Órgão Julgador em outro processo movido por autorizatários de bancas de jornais em face da Edilidade (processo nº 0065374-89.2022.8.19.0000), a própria exploração das bancas de jornais e revistas localizados em logradouros públicos do Município do Rio de Janeiro se dá por meio de autorização de uso do espaço público com essa finalidade, a qual pode ser cancelada ou alterada nas situações de prejudicialidade ao trânsito de pedestres, de veículos, ou ao interesse público, conforme art. 9º da Lei Municipal nº 3.425/02.

Diante disso, pode-se dizer que a edição de Decreto estabelecendo vedação ou alteração da veiculação da publicidade por meio de painel eletrônico, quando "a Secretaria Municipal de Transportes - SMTR ou a Companhia de Engenharia de Tráfego do Rio de Janeiro - CET-RIO verificar possível prejuízo às boas condições de segurança, atenção e orientação do trânsito de veículos" não deve ser tratada como abuso de poder, notadamente diante da indicação de fundamentação adequada à previsão legal, em sua exposição de motivos.

Mesmo que o art. 81 do Código de Trânsito Brasileiro não defina as situações capazes de gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização e comprometer a segurança do trânsito, não há dúvida quanto à competência dos órgãos elencados no Decreto impugnado nestes autos para planejar, coordenar e controlar a circulação de pedestres e veículos, bem como definir a utilização dos espaços viários, objetivando a orientação, a segurança e o bem-estar da população.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
39
Carimbado Eletronicamente

Diante disso, não é correto exigir do Município réu a prova de que o parecer técnico elaborado pelo órgão competente faz "algum sentido", notadamente porque, diferentemente do que constou da fundamentação da sentença, o referido parecer não derrogou qualquer disposição legal.

Vale frisar que, ao contrário do que alegam os autores, as disposições contidas no Decreto Nº 47417/2020 e as normas estabelecidas na Lei Municipal nº 3.425/2002, em conjunto, mostram-se adequadas ao atendimento da "garantia de qualidade da ambiência urbana como resultado do processo de planejamento e ordenação do território municipal", a qual se insere dentre os princípios e diretrizes elencados no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 111/2011 (Plano Diretor da Cidade), os quais norteiam a política urbana do Município do Rio de Janeiro, e não é papel do Judiciário promover a substituição de conclusões técnicas por outra concepção defendida pelo julgador, tampouco efetuar o controle do mérito administrativo da atividade do Poder Executivo.

O afastamento da presunção de legitimidade e legalidade dos atos impugnados nestes autos dependia da produção de prova cabal em sentido contrário, que não foi produzida pelos interessados, sob o crivo do contraditório, e, portanto, não é viável o acolhimento da pretensão exarada na inicial.

Sendo assim, dá-se provimento ao apelo, para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial e condenar os autores a suportarem o pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios sucumbenciais de 15% sobre o valor atualizado da causa.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 2025.

ANDRÉ ANDRADE
DESEMBARGADOR RELATOR

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ