

## **Prêmio “Oswaldo Aranha Bandeira de Mello”**

*PARECER SOBRE VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL,  
LEGISLAÇÃO FEDERAL E MUNICIPAL CONFLITANTES, ANTINOMIA  
APARENTE, PROBLEMA INERENTE AO SISTEMA JURÍDICO E AO  
CARÁTER DINÂMICO DO DIREITO. APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DA  
ESPECIALIDADE.*

---

***Maria Fernanda R. de Medeiros Tavares Martins***  
***Procuradora do Município***

Interessado: Secretaria das Administrações Regionais

Assunto: Propaganda Eleitoral. Conflito de normas.  
Legislação federal e municipal

Assessoria Jurídico-Consultiva

Sra. Procuradora Assessora Chefe

**1** - Trata o presente de consulta formulada pelo ilustre procurador Assessor Chefe de SAR/ATAJ, Dr. Leonidas Moreira Neto, que com proprie-

dade destaca a incompatibilidade existente entre a legislação municipal sobre a divulgação de propaganda político-partidária nos logradouros públicos no período eleitoral, e a legislação federal que estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996.

Enquanto a legislação municipal impõe penalidade para a prática da publicidade ou propaganda de qualquer natureza mediante a **distribuição de panfletos, folhetos, comunicados ou materiais impressos**, distribuídos manualmente, atirados de veículos, aeronaves ou edificações, ou oferecidos em mostruários em virtude da disciplina da limpeza pública da cidade, a legislação federal afirma não depender de licença municipal ou autorização da Justiça Eleitoral a **veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos**. Tal atividade deve ser editada sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato (Anexo II do Decreto 28.134/89, artigo 25 da Lei Municipal nº 10.315/87 e artigo 52 da Lei Federal nº 9.100/95).

A incompatibilidade ainda se verifica relativamente à legislação mencionada quando o município impõe penalidade àqueles que "risquem, borrem, escrevam e coloquem cartazes em árvores de logradouros públicos, gradis, parapeitos, viadutos, pontes, canais, túneis, postes de iluminação, placas indicativas de trânsito, hidrantes, caixas de correio, de telefone, de alarme de incêndio, de coleta de lixo, guias de calçamento, passeios e revestimentos de logradouros públicos, escadarias de edifícios públicos ou **particulares** e estátuas, monumentos, colunas, paredes, muros, tapumes, edifícios públicos ou **particulares** e outros equipamentos urbanos". Já a legislação federal determina que em bens particulares "é livre a veiculação de propaganda eleitoral por meio de fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrição, ou murais de qualquer dimensão, desde que haja permissão do detentor de sua posse, independente de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral" (Anexo II do Decreto nº 28.134/89, artigo 34 da Lei 10.315/87 e artigo 51, § 2º da Lei nº 9.100/95).

Prossegue o nobre colega invocando a recente legislação municipal, Lei nº 12.115 de 28 de junho de 1996 que dispõe sobre a ordenação de anúncios na paisagem do município e fixa normas para a veiculação desses anúncios. O artigo 22 da lei dispensa o licenciamento para coloca-

ção de anúncio de finalidade político-partidária, sujeitando-a à observância da legislação pertinente, como se a competência para tanto fosse federal e não municipal, deixando totalmente de lado o aspecto que envolve a limpeza pública local.

É o breve relatório.

Passamos a analisar.

2 - A propaganda política é entendida como um "direito pré-eleitoral" (nos dizeres de Elcias Ferreira da Costa, em sua obra "Direito Eleitoral - Legislação - Doutrina e Jurisprudência" - Editora Forense - 2ª edição, 1994), na medida em que o exercício da soberania popular, pela participação na organização do poder, somente se faz possível quando há comunicação e manifestação do pensamento.

Esse direito está consagrado na Constituição brasileira, nos seguintes termos: "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" (CF, art. 220).

Apesar da garantia constitucional da liberdade, afastando restrição eleitoral de qualquer espécie, comenta o autor que a lei eleitoral anterior à Constituição vigente tem criado **limitações ao exercício da propaganda política**, revelando coerência com o princípio da supremacia do bem comum sobre os interesses partidários individuais, evitando-se o tumulto no processo eleitoral.

Tais limitações, porque ligadas a um **direito** eleitoral, estão inseridas na matéria cuja competência é privativa da União, conforme artigo 22, inciso I da Constituição Federal.

Ocorre, entretanto, que a competência será comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto à **conservação do patrimônio público, o impedimento da destruição e descaracterização de obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural, e ainda a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas** (CF, artigo 23, inciso I, IV e VI).

A competência municipal definida pela Constituição Federal que envolve as questões de interesse local, e também o controle do uso e ocupação do solo urbano, abrange também as matérias ligadas a limpeza pública, diretamente relacionadas com a qualidade de vida e o meio ambiente adequado (CF, artigo 30).

O **aspecto eleitoral** portanto envolve matéria de competência privativa da União. Aspectos de interesse local, como os que envolvem a **limpeza pública**, são de competência municipal. Como conciliar então a questão da limpeza pública da cidade, reguiada por lei municipal, quando somada ao evento "eleição", que envolve os direitos regulados por lei federal?

A matéria, tratada pela atual Lei Federal nº 9.100/95, foi objeto de tratamento pela Lei Federal nº 7.664 de 29 de junho de 1988, que em seu artigo 32 dispunha:

"Art. 32 - Em bens particulares, fica livre a fixação de propaganda eleitoral com a permissão do detentor de sua posse; nos bens que dependam de concessão do Poder Público ou que a ele pertençam, bem como nos de uso comum, fica proibida a propaganda, inclusive por meio de faixas ou cartazes afixados em quadros ou painéis, **salvo em locais indicados pela Prefeitura**, com igualdade de condições para todos os partidos".

Veja-se que na oportunidade deu-se destaque na legislação **aos locais que poderiam ser indicados pela Prefeitura**, como exceção à regra proibitiva da propaganda por meio de faixas ou cartazes em bens de uso comum ou que dependessem de concessão do Poder Público.

A matéria portanto vem sendo tratada, quer pela legislação federal, quer pela legislação municipal, com referências por cada uma à participação da outra, no que diz respeito à sua competência própria. É o exemplo da Portaria nº 193/PREF./1966, que aprovou a relação de locais para a propaganda eleitoral mediante cartazes afixados em quadros e painéis, nos termos da lei e **instruções da Justiça Eleitoral**.

O Decreto Municipal nº 26.459/88, por sua vez, relativo a proibições em matéria de propaganda nos logradouros públicos no período eleitoral,

determinou a aplicação de multas por infração às Leis nºs 10.315/87 e 10.328/87, impostas solidariamente aos candidatos e aos partidos, quanto aos ilícitos relativos à higiene e estética urbana, praticados em decorrência de propaganda eleitoral.

Já o texto da Lei nº 10.315/87 determina a disciplina das atividades destinadas ao recolhimento e disposição dos resíduos sólidos produzidos no Município de São Paulo, e a manutenção do estado de limpeza das áreas urbanizadas. Para os efeitos da lei, **lixo é o conjunto heterogêneo constituído por materiais sólidos residuais, provenientes das atividades humanas. O artigo 25 da lei "proíbe, nas vias e logradouros públicos, publicidade ou propaganda, de qualquer natureza, mediante a distribuição de panfletos, folhetos, comunicados ou materiais impressos, distribuídos manualmente, atirados de veículos, aeronaves ou edificações".**

A matéria vem recebendo a atenção deste Município com enfoque também do patrimônio particular, uma vez que estes também se inserem no contexto da preservação dos aspectos estéticos e funcionais das vias e logradouros públicos da cidade.

Em 1950, pela Lei Municipal nº 3.903 de 16 de junho que proibia a afixação de cartazes ou impressos em logradouros públicos do município, ficou estabelecida a proibição de afixação de cartazes **também em edifícios particulares:**

**"Art. 1º - Fica proibida a afixação de cartazes ou impressos, sejam quais forem suas finalidades, formas ou composições, nos seguintes casos:**

.....  
f) Nas guias de calçamento, nas escadarias **dos edifícios e próprios públicos e particulares**, nos passeios e revestimentos das ruas;

g) Nas colunas, paredes, muros e tapumes **dos edifícios próprios públicos e particulares**, mesmo quando de propriedade das pessoas e entidades, direta ou indiretamente favorecidas pela publicidade;

Art. 4º - Será permitida a afixação de cartazes na **propriedade particular**, sempre que em espaço, quadro ou **lugar apropriado**, a juízo da Prefeitura e na dependência de prévia aprovação e licença municipal para o referido espaço, quadro ou lugar". (grifo nosso)

Ainda que a legislação da época não estivesse diretamente relacionada com cartazes oriundos de propaganda eleitoral, havia menção expressa a "**quaisquer que fossem suas finalidades**". E a proteção da estética urbana, por sua vez, já estava presente.

O artigo 243 do Código Eleitoral assim dispõe:

"Art. 243 - Não será tolerada propaganda:

.....  
VIII - que prejudique a higiene e a **estética urbana** ou contravenha a **posturas municipais** ou a outra qualquer restrição de direito..."

Com efeito, a Ordem Interna nº 11/SAR-GAB/94 determinou às Supervisões de Uso e Ocupação do Solo das Administrações Regionais que priorizassem as ações fiscalizatórias voltadas à verificação da plena obediência às disposições municipais relativas ao controle da propaganda eleitoral, em especial aquelas contidas no Decreto nº 28.134/89 combinadas com as constantes nas Leis nºs 10.315/87 e 10.328/87, **considerando** ser notório o desrespeito à população em geral, e práticas de atos lesivos ao **patrimônio público e particular**, mediante a **veiculação indiscriminada** da propaganda eleitoral. Nesse contexto, deve ser ressaltado o fato de que **só a autorização do detentor da posse do bem particular** para a fixação de cartazes de natureza de propaganda eleitoral, não torna presentes os aspectos necessários do "bom senso" e "utilização criteriosa", para impedir o prejuízo à coletividade através da poluição visual da área e estética urbana da cidade. Além disso, a colocação de faixas muitas vezes pode prejudicar a visibilidade no trânsito.

Vale transcrever o teor da Ordem Interna nº 93/88-PREF.G, dirigida à Secretaria das Administrações Regionais, ainda que não relativa a bens particulares para ressaltar os abusos e ofensas que são cometidos em virtude da propaganda eleitoral:

"1. A ELETROPAULO queixa-se de placas e faixas de propaganda política colocadas nos postes desta Capital. Tem razão;

2. Determino a Vossa Excelência, que faça arrancar todas elas, **dando ordens terminantes ao Administrador Regional**".

Pelo que foi exposto, e analisando a legislação supra mencionada, concluímos que a legislação municipal que proíbe a propaganda eleitoral por meio de cartazes, faixas, quadros, murais ou painéis e a que proíbe a veiculação da propaganda por **distribuição de folhetos e outros impressos**, devem ser entendidas no contexto do interesse local da cidade de São Paulo, cujos andamento, administração e problemática não podem ser sequer comparados aos de qualquer cidade vizinha.

Passaremos agora a analisar a questão relativamente ao conflito das normas instalado no sistema jurídico.

3 - A questão relativa ao conflito de normas, como problema inerente ao sistema jurídico e ao caráter dinâmico do direito, foi apropriadamente abordada pela ilustre professora Maria Helena Diniz que em sua obra "Conflito de Normas", Editora Saraiva, 1987, assim destaca (pág. 13):

"O direito deve ser visto em sua dinâmica como uma realidade que está em perpétuo movimento, acompanhando as relações humanas, modificando-se, adaptando-se às novas exigências e necessidades da vida. A evolução da vida social traz em si novos fatos e conflitos, de maneira que os legisladores, quase que diariamente, passam a elaborar novas leis; juízes e tribunais, constantemente, estabelecem novos precedentes e os próprios valores sofrem mutações, devido ao grande e peculiar dinamismo da vida".

Com efeito, vislumbramos o dinamismo mencionado pela autora em todos os campos do direito, inclusive no que toca o regime jurídico da propriedade privada. Veja-se que a legislação federal, ora em exame, refere-se a **propriedade privada** dizendo ser livre em bens particulares a **veiculação de propaganda eleitoral**, independente de licença municipal, havendo necessidade tão somente, da permissão do detentor da sua posse.

O autor José Afonso da Silva em sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", Editora Malheiros, 9ª edição, pág. 246, critica a visão de juristas brasileiros que concebem o regime jurídico da propriedade privada como subordinado ao Direito Civil, considerando direito real fundamental. Menciona ser esta uma perspectiva dominada pela atmosfera civilista, que não leva em conta as profundas transformações impostas às relações de propriedade privada, sujeita, hoje, à estreita disciplina de Direito Público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais.

Ora, quando a lei federal confere liberdade para veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares, não está disciplinando matéria de direito civil. Tal disciplina pode ser considerada inserida dentro do campo do direito eleitoral? Ou interfere em regramento de competência municipal, que envolve disposições sobre o uso e ocupação do solo urbano, ainda que em época de eleições?

A mesma questão pode ser colocada no que se refere a distribuição dos panfletos. Tal disposição é matéria especial, que deve estar contida no direito eleitoral, ou diz respeito a aspectos da organização administrativa local cuja competência para dispor é municipal?

A **antinomia** representa, segundo Maria Helena Diniz, "o conflito entre duas normas, entre dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular".

As antinomias consideram-se aparentes, se os critérios utilizados para solucioná-las forem normas integrantes do ordenamento jurídico. Quanto ao conteúdo as antinomias podem ser **próprias**, como é o caso da conduta que "aparece ao mesmo tempo prescrita e não prescrita, proibida e não proibida, prescrita e proibida". O exemplo citado pela autora é o seguinte:

"Por ex.: se norma de Código Militar prescreve a obediência incondicionada a ordens de um superior e disposição do Código Penal proíbe a prática de certos atos (matar, privar alguém da liberdade), quando um capitão ordena o fuzilamento de um prisioneiro de guerra, o soldado vê-se às voltas com duas normas conflitantes, a que obriga a cumprir ordens do seu superior, e a que proíbe de



matar um ser humano. O mesmo se diga de uma norma que determina a proibição do aborto e de outra que o permite. Somente uma delas pode ser tida como aplicável, e essa será determinada por critérios normativos. No dizer de Capella, uma será negação da outra, se ambas tiverem caráter deôntico oposto e seus conteúdos forem negação interna um do outro, tendo ambas as mesmas condições de aplicação”.

Quanto à extensão da contradição a antinomia será total-parcial se:

“uma das normas não puder ser aplicada em nenhuma circunstância, sem conflitar com a outra, enquanto esta tem um campo de aplicação que conflita com a anterior apenas em parte. Haverá essa inconsistência total-parcial, por ex., se uma norma dispõe que os estrangeiros não podem pescar em águas territoriais brasileiras, e outra estabelece que estrangeiro, domiciliado no País há mais de dois anos pode fazê-lo”.

Analisemos o texto legal abordado no presente ofício, relativamente às duas questões apresentadas:

a) Questão do exercício da fiscalização, diante do que dispõe a lei de limpeza pública municipal, relativamente a propaganda eleitoral, no que se refere a distribuição de panfletos, folhetos, comunicados ou materiais impressos:

O artigo 2º do Decreto nº 28.134/89 veda a “propaganda eleitoral praticada por meio de cartazes, faixas, quadros, murais ou painéis nos bens que dependam de concessão ou permissão do Poder Público municipal ou a ele pertençam, salvo nos locais elencados no Anexo I do decreto. O § 1º faz referência às Leis Municipais nºs 10.315/87 e 10.328/87, sendo que a infração à regra contida no artigo 2º importará nas multas preconizadas nas referidas leis.

E o artigo 25 da Lei nº 10.315/87 dispõe:

“É proibida, nas vias e logradouros públicos, publicidade ou propaganda, de qualquer natureza, mediante a distribuição de panfletos, folhetos, comunicados ou materiais impressos, distribuídos manual-

mente, atirados de veículos, aeronaves ou edificações, ou oferecidos em mostruários ou qualquer outra forma.

.....

§ 2º - O disposto neste artigo não se aplica a materiais previstos em regulamentações específicas”.

O artigo 52 da Lei Federal nº 9.100/95, por sua vez, assim estabelece:

“Independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, devendo ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato”.

A Instrução nº 11 do Tribunal Superior Eleitoral pelo artigo 7º, § 3º estabelece:

“Art. 7º - A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia (Lei nº 9.100/95, art. 53, “caput”, Código eleitoral, art. 245, “caput”).

.....

§ 3º - O direito à propaganda exercido nos termos da legislação eleitoral não pode ser cerceado sob alegação do exercício do poder de polícia (Lei nº 9.100/95, art. 53, § 3º).

Entendemos que a legislação municipal, ao estabelecer no § 2º, do artigo 25 da Lei nº 10.315/87, que a disposição não se aplica aos **materiais previstos em regulamentações específicas**, deu destaque ao caráter **especial** de leis relativas a materiais diversos, onde podem estar incluídos os de natureza eleitoral.

Vejamos o texto legal relativamente à segunda questão, para posterior solução do conflito das normas:

**b) Questão do exercício da fiscalização, diante do que dispõe a lei de limpeza pública municipal, no que se refere à inclusão de bens particulares na proibição da colocação de cartazes, riscos etc..**

O artigo 2º do Decreto nº 28.134/89 veda a "propaganda eleitoral praticada por meio de cartazes, faixas, quadros, murais ou painéis nos bens que dependam de concessão ou permissão do Poder Público Municipal ou a ele pertençam", salvo nos locais elencados no Anexo I do decreto. O § 1º faz referência às Leis Municipais nºs 10.315/87 e 10.328/87, sendo que a infração à regra contida no artigo 2º, importará nas multas preconizadas nas referidas leis.

E o artigo 34, incisos IV e V, da Lei nº 10.315/87 dispõe:

"É proibido riscar, borrar, escrever e colocar cartazes nos seguintes locais:

.....  
IV - Guias de calçamento, passeios e revestimentos de logradouros públicos, e, bem assim, escadarias de edifícios públicos ou particulares;

V - Estátuas, monumentos, colunas, paredes, muros, tapumes, edifícios públicos ou particulares;"

O artigo 51, § 1º e § 2º da Lei Federal nº 9.100/95, por sua vez, assim estabelece:

"Nos bens cujo uso dependa de cessão, permissão ou concessão do Poder Público, ou que a ele pertençam, bem como nos de uso comum, é vedada a pichação e inscrição a tinta e a veiculação de propaganda.

§ 1º - A violação do disposto no "caput" sujeita os responsáveis às penas do artigo 334 da Lei nº 4737 de 15 de julho de 1965, e a multa de 1.000 a 10.000 UFIRs.

§ 2º - Em bens particulares é livre, independentemente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, a veiculação de propaganda eleitoral por meio de fixação de faixas, placas,

cartazes, pinturas ou inscrições, ou murais de qualquer dimensão, desde que haja permissão do detentor de sua posse”.

Já a legislação municipal que dispõe sobre a ordenação de anúncios na paisagem no Município (artigo 6º da Lei nº 12.115/96) proíbe a colocação ou exibição de anúncio, seja qual for sua finalidade, forma e composição, nos seguintes casos: (inciso II) “quando colado ou pintado nas colunas, paredes, muros e demais partes externas da edificação, **salvo nas hipóteses previstas nesta lei** e quando pintado em chaminé de indústria nos termos da Lei nº 10.897 de 05 de dezembro de 1990”. O inciso VII do mesmo artigo faz referência a propaganda política, mediante a afixação de cartaz, dístico ou flâmula **em veículos de transporte coletivo**. O artigo 22 da lei estabelece: “A colocação de anúncio de finalidade político-partidária fica sujeita à observância da **legislação pertinente**, dispensando-se o seu licenciamento”.

Parece-nos que a legislação sobre a ordenação dos anúncios na paisagem do município também destacou a legislação eleitoral como sendo especial, para estar em harmonia com o que dispõe a Lei Federal nº 9.100/95 que confere liberdade aos particulares para veiculação de propaganda eleitoral por meio de faixas e cartazes afixados em seus bens, desde que haja permissão do detentor da posse.

Veja-se, por outro lado, que a legislação municipal que limita a emissão de ruídos na cidade de São Paulo, visando a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente, também excepcionou os sons produzidos pela legislação pertinente às eleições:

“Lei nº 11.804/95

Art. 4º - Constituem exceções ao objeto desta Lei, os ruídos produzidos pelas seguintes fontes:

I - aparelhos sonoros usados durante a propaganda eleitoral, nos termos estabelecidos pela legislação pertinente às eleições;”

Assim como a legislação sobre anúncios e a legislação sobre emissão de ruídos na cidade, a legislação que disciplina a limpeza urbana, que proíbe a colocação de cartazes nas escadarias de **edifícios**

**particulares** e nos próprios **edifícios particulares**, deve ser entendida em consonância com os ditames da lei especial sobre eleições, que confere liberdade ao possuidor do bem particular em autorizar ou não a veiculação da propaganda, **independentemente de licença municipal ou autorização da Justiça Eleitoral.**

Para a solução das antinomias, tanto para a questão descrita no item "a" como para a questão descrita no item "b", a ordem jurídica prevê uma série de critérios de solução, dentre os quais está o critério da especialidade.

Consideramos, tanto no item "a" como no item "b", estarmos tratando de antinomias aparentes e totais-parciais na classificação dada por Maria Helena Diniz.

O critério da especialidade que confere solução para se saber qual das duas normas antinômicas deve ser aplicada, visa a consideração da matéria normada, com o recurso aos meios interpretativos. "Entre a **lex specialis** e a **lex generalis** há um **quid specie** ou uma **genus au speci**. Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se assim o **bis in idem**, pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também esteja previsto na geral. O tipo geral está contido no tipo especial. A norma geral só não se aplica ante a maior relevância jurídica dos elementos contidos na norma especial, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica". "É preciso não olvidar que, havendo antinomia, ou mesmo lacuna de conflito, em casos excepcionais, o valor **justum** deverá lograr entre duas normas incompatíveis, devendo-se seguir a mais justa ou a mais favorável, procurando **salvaguardar a ordem pública ou social.**"

Aproveitando os ensinamentos da autora em sua notável obra "Conflito de Normas", consideramos que a norma federal que disciplina a distribuição de panfletos, folhetos e impressos pode ser considerada **especial** porque o elemento especializante se refere aos direitos eleitorais.

Também a norma federal relativa a afixação de anúncios e cartazes em edifícios particulares poderá ser considerada especial porque se refere a assuntos ligados ao direito eleitoral.

Ainda que se considere o Código Eleitoral um conjunto de normas de competência privativa da União, cujo conteúdo é especial no ordenamento jurídico, não é dele que estamos tratando, e sim de legislação extravagante, estabelecadora de normas para a realização de eleições municipais de 03 de outubro de 1996.

Nesse contexto, a solução do conflito será possível, no nosso entender, em virtude de dois aspectos:

- O primeiro, porque a própria norma municipal reconhece em várias oportunidades o **caráter especial** da norma federal, conduzindo o destinatário da norma à obediência da "legislação pertinente". (Ex.: artigo 25, § 2º da Lei Municipal nº 10.315/87 e artigo 22 da Lei Municipal nº 12.115/96)

- O segundo, se considerarmos as normas pelo critério de valores que elegem a **mais favorável** para aplicação, procurando-se salvar a **ordem pública ou social**.

Com efeito, a continuidade da atividade fiscalizatória do Município de São Paulo com aplicação de multas e impedindo a distribuição de panfletos e outros impressos, ou a afixação de cartazes de cunho eleitoral, em imóveis particulares, desatende a harmonia do sistema jurídico vigente, contrariando a preferência que deve ser dada à legislação especial.

Por estas razões, concluímos no sentido da estrita observância das normas federais relativas aos direitos eleitorais.

Ressaltamos, porém, que o nosso entendimento não é o do descumprimento do decreto municipal, mas sim a conciliação das normas, para que haja coerência no sistema jurídico.

Sendo assim, o artigo 2º do Decreto Municipal nº 28.134 de 05 de outubro de 1989, que disciplina a divulgação de propaganda político-partidária nos logradouros públicos no período eleitoral, deve ser entendido e

interpretado como vedação apenas de propaganda eleitoral praticada por meio de cartazes, faixas, etc, **nos bens que dependam de concessão ou permissão do Poder Público Municipal ou que a ele pertençam**, bem como a vedação de publicidade ou propaganda, mediante distribuição de panfletos, folhetos e outros impressos, deve ser entendida e aplicada, excepcionando-se **a publicidade e propaganda eleitoral**, por se referirem a um período excepcional e especial, em que a ordem pública e social devem ser preservadas.

Submetemos nossas conclusões ao elevado crivo dessa D. Chefia.

São Paulo, 17 de julho de 1996

MARIA FERNANDA R. DE MEDEIROS T. MARTINS  
Procuradora Assessora - AJC  
OAB 84.803  
PGM