



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Vereador (a) _____ – Relator(a) do Projeto de Lei 144/2021, que reconhece a prática do grafite e muralismo no Município de Foz do Iguaçu

Parecer 09/2022

I. Consulta

01. Cuida-se de projeto, de iniciativa parlamentar, que reconhece a prática do grafite e muralismo no Município de Foz do Iguaçu, tendo por objetivo a democratização à arte, a revitalização da paisagem urbana e do patrimônio público ou privado.

II. Análise Jurídica:

Da Motivação. Questões Correlatas aos Pressupostos. Questões de Ordem Pública. Interesse Local. Chefe do Executivo e Competência Privativa para Administração do Patrimônio Municipal

02. De início, nos competiria observar que a autonomia dos entes federativos pressupõe uma distribuição de competências administrativas e legislativas, próprias de cada ente que compõe o pacto federativo.

03. Segundo a doutrina, a repartição de competências é, pois, a técnica que a Constituição utiliza para partilhar entre os distintos entes federativos as atividades do Estado. Trata-se do ponto nuclear do conceito jurídico de Estado federal, haja vista que a autonomia dos entes federativos assenta-se, precisamente, na existência de competências que lhes são atribuídas como próprias diretamente pela Constituição Federal. (Direito Constitucional Descomplicado. PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. 13^a edição. Ed. Método. São Paulo. 2013. p.346).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

04. Na mesma obra, prosseguem os autores: "...o constituinte originário, quando decide fundar um Estado do tipo federado, estabelece um determinado equilíbrio entre os entes que o integrarão mediante a outorga a cada qual de um conjunto de atribuições próprias, de modo que a esfera de atuação dos entes federados e as relações de coordenação e colaboração entre eles seja, desde logo, bem delineada na Constituição do Estado. Essa estruturação confere autonomia política aos entes federativos, e assegura isonomia entre eles, uma vez que nenhum ente federado dependerá da decisão de outros quanto ao que lhe cabe, ou não, fazer. O conjunto de atribuições de cada um está delineado desde o momento de fundação do Estado, compondo a própria estrutura política deste; cada ente federado atua não por decisão, favor ou delegação de quaisquer outros, mas sim, por lhe haver a própria Constituição do Estado outorgado, diretamente, um conjunto definido de competências".

05. Reconhecido estudo jurídico contemporâneo, esclarece: "A existência, no Estado Federal, de um poder central e de poderes periféricos, que devem funcionar autônoma, mas concomitantemente, conduz necessariamente a que haja no arranjo federativo um esquema de repartição de competência entre o todo e as partes". (Comentários à Constituição do Brasil. J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet e Lenio Luiz Streck. Editora Almedina. 1ª ed. 2013. p. 111).

06. Com efeito, a repartição de competências entre as diversas esferas, é a característica que reforça o princípio federativo e como é sabido, a Constituição Federal reserva ao Município a competência para legislar sobre *assuntos de interesse local*, inteligência art. 30, inciso I, CF. Isso porque a Constituição Federal parte da premissa de que há assuntos que devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País. Assim, muitos assuntos não comportaram a *descentralização* entre os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, entretanto, há outros que podem, ou ao menos é desejável, que sejam tratados de forma específica, podendo ter regulação e aplicação no âmbito regional ou em âmbito local.

07. Em que pese não exista uma enumeração absoluta e taxativa do que venha a expressar o *interesse local*, sob uma perspectiva estritamente jurídica, o eminentíssimo jurista Hely Lopes Meireles, adverte que a parcela do interesse local reservada aos Municípios se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. 32ª ed. p. 339).

08. Na sequência, acrescenta o autor: “A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não, o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço”.

09. De qualquer forma, é necessário observarmos caso a caso para identificarmos se um determinado tema reclama alguma prioridade para ser assinalado como de interesse local do Município, prevenindo que o ente municipal exorbite de suas competências materiais ou que mantenha-se inerte deixando de tratar, isto é, de legislar, a respeito de matéria de suma importância para a cidade.

10. No âmbito local, a Lei Orgânica do Município, reconhecendo a imposição de limites para a atuação legislativa municipal preceitua:

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

VII - promover a proteção de seus bens, serviços e instalações, do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico locais, observadas a legislação pertinente e a ação fiscalizadora estadual e federal; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003)

11. Por seu turno, a justificativa acostada ao projeto esclarece o seguinte:

A pichação hoje é regulada pela Lei Federal 9.605/1998, no âmbito criminal.

...



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

No entanto, a Lei Federal, de natureza criminal, ao tratar dos crimes ambientais, não dá soluções cíveis, que é o que se busca nesta lei, a reparação do dano e a aplicação de penalidade que possa inibir a atuação dos pichadores.

A pichação na Cidade de Foz Iguaçu tem começado a se tornar uma ameaça atingindo comerciantes, residências, prédios, edificações da iniciativa privada, bens públicos, patrimônio histórico, causando estragos e prejuízos.

12. Por fim, aduz o autor da iniciativa: “Não é novidade que nossa cidade é baseada no Terceiro Setor, cidade turística que é. Neste sentido, é que o projeto toma relevância, objetivando coibir esse comportamento nocivo, que provoca indignação”.

13. Em uma análise inicial não haveria que se olvidar acerca da legitimidade da iniciativa para a esfera local, à medida que o incentivo ao desenvolvimento de uma prática artística deve ser considerado como fator preponderante para a divulgação externa e promoção de uma cidade.

14. Afora isso, as disposições inseridas na proposta tem por destinação salvaguardar o interesse público, representando uma simples externalização do *poder de polícia*, cuja conceituação, segundo se extrai do art. 78 da Lei 5.172, de outubro de 1966, representaria a 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

15. Por sua vez, o exercício do *poder de polícia administrativa* pressupõe o controle e a fiscalização, exercidos a partir de manifestações que decorrem em ordens, proibições e demais limitações administrativas quanto ao modo de utilização de espaços, públicos ou privados, especialmente quando a utilização de determinados espaços capazes de afetar à coletividade e/ou a área territorial do Município.

16. Não obstante os benefícios estéticos e culturais buscados pela iniciativa, ressalte-se que o conteúdo da proposta abrange as estratégias políticas relacionadas ao gerenciamento dos bens



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

públicos, à medida que prevê a utilização de espaços públicos como estímulo para a prática do grafite, conforme estabelecido no art. 3º e incisos, que diz:

Art. 3º - Fica autorizada a utilização dos seguintes espaços públicos como estímulo para a prática do grafite e do muralismo, salvo se constituírem patrimônio histórico cultural:

I – colunas;

II – muros;

III – paredes cegas;

IV – pistas de skate;

V – túneis

17. Depreende-se, portanto, que a previsão r. transcrita se distancia do comando expresso no art. 123 da Lei Orgânica do Município, que entrega ao Chefe do Executivo a competência para a administração dos bens municipais, nos termos a seguir: Art. 123 - Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles empregados nos serviços desta.

18. A propósito, a doutrina nos explica que o administrador do Município, no caso o Prefeito tem, portanto, o poder de utilização e conservação dos bens municipais. Para utilizá-los e conservá-los segundo sua normal destinação, não precisa de autorização especial da Câmara, porém, para mudar a destinação, alienar ou destruí-los dependerá de lei autorizativa. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Malheiros. São Paulo.2006. p. 304).

19. A constatação em disponibilizar os espaços públicos para o estímulo à prática do grafite e do muralismo transcende a *iniciativa* de um parlamentar, pois essa decisão encontra-se na esfera da *conveniência* e da *oportunidade* para a Administração.

20. Também vai além das funções de um parlamentar a deflagração de uma proposta versando sobre a promoção de cursos destinados à capacitação de agentes públicos, tal como aludido no art. 2º e parágrafo único do projeto, pois uma iniciativa dessa natureza, por resultar em



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

despesa de caráter continuado, reclamaria o apontamento das dotações orçamentárias e fiscais necessárias ao seu custeio, nos moldes propagado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

21. Por fim, relevante lembrarmos que a validade de uma norma jurídica está relacionada a sua compatibilidade com as demais normas que integram o sistema normativo. Desse modo, a exemplo das conclusões finais exaradas pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, no Parecer 3.647/21, regularmente inserido neste expediente legislativo, a presente proposta, ainda que aprovada em Plenário, seria *inócuia*.

22. Em complemento a observação acima, reproduzimos as lições de Nino Santiago, em trecho de voto no Processo 012.691/2018-6, em trâmite perante o Tribunal de Contas da União, que esclarece:

73 [...] Muitas das normas jurídicas vigentes são parcial ou totalmente ineficazes. Nessa esteira, observa que essa impossibilidade de produção dos efeitos da norma, por vezes, decorre do fato de que sua condição de aplicação pode deixar de acontecer ou pode até mesmo ser impossível de se concretizar no mundo dos fatos (NINO, Carlos Santiago. Introdução à análise do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 343).
GRUPO I – CLASSE VII – Plenário. TC 012.691/2018-6 [Apenso: TC 015.993/2018-3]. Relator Vital do Rego. Data da Sessão: 20/08/2020. Natureza: Representação. Órgão: Ministério da Economia. Representante: Ministério Público junto ao TCU Acesso <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/012691%252F2018-6/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> em 14/01/22

23. Em resumo, o precedente acima esclarece que uma norma, mesmo vigente, pode não ter eficácia, caso alguns dos seus pressupostos fáticos ou condições legais não venham a ser atendidos plenamente. Nessa esteira, o que dirá de uma proposta em que grande parte de seu conteúdo impõe obrigações a outro agente político, chegando ao ponto de agredir o princípio da separação dos poderes, inserto no art 2º da Constituição da República?

24. Dado ao que restou exposto, em sentido estritamente técnico e jurídico, a conclusão que nos restaria seria pelo reconhecimento da vicissitude da proposta, em virtude de que a matéria invade o rol de atribuições reservadas ao Chefe do Poder Executivo, decorrendo flagrante ofensa ao princípio constitucional da separação poderes e ao preceito inserto no art. 123 da Lei Orgânica, que



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

outorga ao Executivo o gerenciamento dos próprios públicos, segundo critérios de *conveniência e oportunidade* para a Administração.

25. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.

Foz do Iguaçu, 17 de janeiro de 2022

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck
Consultor Jurídico – Matrícula 00.560