



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 1.338, de 2020, que altera a Lei no 6.094, de 2 de fevereiro de 2018, que institui o Programa de Combate a Pichações no Distrito Federal.

AUTOR: Deputado Agaciel Maia

RELATOR: Deputado Prof. Reginaldo Veras

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.338/2020, de autoria do Deputado Agaciel Maia, tem por objetivo acrescentar art. 7º à Lei nº 6.094/2018, para informar que "o infrator poderá ser denunciado à Ouvidoria Geral do Governo do Distrito Federal, pelo telefone 162 ou pelo site: <http://www.ouvidoria.df.gov.br>, que encaminhará a denúncia a Secretaria de Estado da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DFLegal”.

Seguem-se, nos arts. 2º e 3º da proposição, a cláusula de vigência na data da publicação da lei e a de revogação genérica.

Na justificação, afirma-se que “*não é de hoje que o Distrito Federal tem sido vítima de pichadores (não grafiteiros). A ausência de uma política urbana, de uma educação que leve ao respeito aos valores ambientais e culturais, de uma fiscalização e de um policiamento eficientes e eficazes para a coibição de mais esse flagelo urbano — sem falarmos da sujeira em si para a qual colaboram os próprios cidadãos, sem a mínima consciência do coletivo e da estética de nossas cidades e estradas. A verdade é que as pichações causam enormes prejuízos não apenas aos proprietários dos prédios e casas por elas atingidos, como também à própria paisagem ou meio ambiente urbano, aí incluídos monumentos e prédios tombados. O Regimento Interno da Secretaria da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL, versa em suas competências, in verbis: I – executar as políticas de proteção da ordem urbanística do Distrito Federal, em consonância com as políticas governamentais, observada a legislação federal e distrital em vigor. Para que a Lei no 6.094/2018 possa realmente ter eficácia, faz-se necessária a divulgação de um canal para denúncias. Como compete a Secretaria de Ordem Urbanística do Distrito Federal o poder de fiscalização, acreditamos ser o Órgão adequado para promover o combate a esse problema que nos aflige*”.

O Projeto de Lei nº 1.338/2020 foi distribuído para análise de mérito à Comissão de Assunto Sociais - CAS e, para análise de admissibilidade, à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ. Na CAS, a proposição foi apreciada e recebeu parecer pela rejeição, na 3ª Reunião Extraordinária Remota em 28/06/2021, com voto nos seguintes termos:

Entendemos não ser apropriado inserir no corpo de uma lei informações de caráter impermanente: o telefone e o endereço do sítio eletrônico da Ouvidoria Geral do GDF podem sofrer alterações a qualquer tempo, assim como novos canais de comunicação podem ser disponibilizados ao longo do tempo. Mesmo o órgão responsável pelo recebimento das denúncias pode ser outro futuramente, a depender da organização administrativa de cada governo.

Não há nenhum impedimento para iniciativas de divulgação pelo Poder Executivo dos referidos canais de denúncia por meio de campanhas publicitárias ou sítios eletrônicos oficiais. Tais meios, inclusive, possuem alcance muito maior junto à população, dado que os textos legais normalmente são consultados somente por um grupo restrito de interessados.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Constituição e Justiça.

II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 63, I, e § 1º, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.

Deve-se observar, inicialmente, que a conduta descrita como infração administrativa nos arts. 2º e 3º da Lei nº 6.094/2018, a pichação, aparece tipificada como crime no art. 65 da seção “dos crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural” do capítulo “dos crimes contra o meio ambiente” da Lei federal nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências:

<p>Institui o Programa de Combate a Pichações no Distrito Federal</p>	<p>Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.</p>
<p>Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate a Pichações no Distrito Federal, que visa:</p> <p>I – ao enfrentamento:</p> <p>a) da poluição visual;</p> <p>b) da degradação paisagística;</p> <p>II – ao atendimento do interesse público;</p> <p>III – à ordenação da paisagem do Distrito Federal com respeito aos seus atributos históricos e culturais;</p> <p>IV – à promoção do conforto ambiental e da estética urbana do Distrito Federal.</p> <p>Parágrafo único. É objetivo do programa de que trata o caput assegurar, entre outros:</p> <p>I – bem-estar estético e ambiental da população;</p> <p>II – proteção, preservação e recuperação do patrimônio arqueológico, histórico, cultural, artístico, paisagístico, de consagração popular, bem como valorização do meio ambiente urbano;</p> <p>III – percepção dos elementos referenciais da paisagem e preservação das características peculiares dos logradouros e das edificações públicas e particulares;</p> <p>IV – equilíbrio de interesses dos diversos agentes atuantes no Distrito Federal para promoção da melhoria da sua paisagem;</p> <p>V – reconhecimento da prática do grafite como manifestação artística e cultural.</p>	<p>(...)</p> <p>Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano: (Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011)</p> <p>Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.408, de 2011)</p> <p>§ 1º Se o ato for realizado em monumento ou coisa tombada em virtude do seu valor artístico, arqueológico ou histórico, a pena é de 6 (seis) meses a 1 (um) ano de detenção e multa. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.408, de 2011)</p> <p>§ 2º Não constitui crime a prática de grafite realizada com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que consentida pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário do bem privado e, no caso de bem público, com a autorização do órgão competente e a observância das posturas municipais e das normas editadas pelos órgãos governamentais responsáveis pela preservação e conservação do patrimônio histórico e artístico nacional. (Incluído pela Lei nº 12.408, de 2011)</p>
<p>Art. 2º Para fins de aplicação desta Lei, considera-se ato de pichação riscar, desenhar, escrever, borrar ou por outro meio conspurcar edificações públicas ou particulares ou suas respectivas fachadas, equipamentos públicos, monumentos ou coisas tombadas e elementos do mobiliário urbano.</p> <p>Parágrafo único. Ficam excluídos do programa instituído por esta Lei os grafites realizados com o objetivo de valorizar o patrimônio público ou privado mediante manifestação artística, desde que:</p> <p>I – no caso de bem privado, consentidos pelo proprietário e, quando couber, pelo locatário ou arrendatário;</p> <p>II – no caso de bem público, haja:</p> <p>a) autorização do órgão competente;</p> <p>b) observância das normas editadas pelos órgãos públicos responsáveis pela preservação e pela conservação do patrimônio histórico e artístico.</p>	
<p>Art. 3º O ato de pichação constitui infração administrativa passível de multa no valor de R\$ 25.000,00, independentemente das sanções penais cabíveis e da obrigação de indenizar os danos de ordem material e moral porventura ocasionados. (Artigo com a redação da Lei nº 6.614, de 4/6/2020.)</p> <p>§ 1º Se o ato for realizado em monumento ou bem tombado, a multa é de R\$100.000,00, além do ressarcimento das despesas de restauração do bem pichado.</p> <p>§ 2º Em caso de reincidência, a multa deve ser aplicada em</p>	

dobro.

(...)

Nesse contexto, embora exista controvérsia doutrinária acerca do alcance do princípio *ne bis in idem* no que diz respeito à punição no âmbito administrativo e aquela derivada da persecução penal, simplifica-se essa questão afirmando-se a independência entre a instância penal e a administrativa. Apesar disso, deve-se ressaltar que a multa decorrente dos arts. 2º e 3º da Lei distrital nº 6.094/2018 e a multa derivada da incidência do art. 65 da Lei federal nº 9.605/1998 decorrem do mesmo fato gerador.

Essa discussão é importante para que se analisem os motivos de eventual ineficácia da Lei nº 6.094/2018, citada na justificção ao PL nº 1.338/2020. Deve-se indagar se os indivíduos que incorrem na figura típica da pichação vão, na prática, ser flagrados por policiais ou por fiscais da Secretaria de Ordem Urbanística do Distrito Federal. No caso do crime tipificado no art. 65 da Lei federal nº 9.605/1998, espera-se que haja flagrante para que se conduza o infrator à delegacia de polícia, a fim de que se realizem as providências determinadas pela Lei dos Crimes Ambientais. Deve-se indagar, ainda, se já existe canal de denúncias para combate às pichações. E o canal de denúncias para esse tipo de crime são telefones ou outros meios de comunicação dos órgãos de segurança pública, como o número de telefone 190.

Deve-se destacar, também, que o planejamento, a implementação e a realização da política pública desenvolvida pela Secretaria de Ordem Urbanística do Distrito Federal são de competência do Poder Executivo. E o estabelecimento de canais de comunicação para denúncias entre cidadãos e o Poder Público é, também, parte da execução de políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo.

Por isso, embora o PL nº 1.338/2020 seja bem-intencionado, deve o responsável pela execução da política pública de fiscalização e combate às pichações estabelecer os adequados canais de comunicação para a matéria: campanhas educativas e publicitárias ou meios de comunicação para contato com a população.

Além disso, consideramos que não seja apropriado inserir no corpo de uma lei informações de caráter impermanente: o telefone e o endereço do sítio eletrônico da Ouvidoria Geral do GDF podem sofrer alterações a qualquer tempo, assim como novos canais de comunicação podem ser disponibilizados ao longo do tempo. Mesmo o órgão responsável pelo recebimento das denúncias pode ser outro futuramente, a depender da organização administrativa de cada governo. Hoje temos o DF-Legal, anteriormente o GDF contava com a AGEFIS - Agência de Fiscalização do Distrito Federal.

Em vista disso, quanto à constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 1.338/2020, verifica-se que a proposição não atende ao disposto no inciso IV do § 1º do art. 71 e no inciso X do art. 100, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, que atribuem exclusivamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de proposições que tratem de *criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública*:

Art. 71. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

(...)

Art. 100. *Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:*

(...)

X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;

(...)

Esse tipo de inconstitucionalidade vulnera, por consequência, o princípio constitucional da reserva de administração. O Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 776 MC, expõe, com relação ao tema, o posicionamento doutrinário e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Deve-se, ainda, destacar a impropriedade, quanto à técnica legislativa, da veiculação de informações não permanentes no corpo da norma.

Por esses motivos, com fundamento nos arts. 71, § 1º, IV e 100, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e no inciso II do art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE do Projeto de Lei nº 1.338/2020.

DEPUTADO PROF. REGINALDO VERAS*Relator*

Documento assinado eletronicamente por **REGINALDO VERAS COELHO - Matr. 00137, Deputado(a) Distrital**, em 16/09/2021, às 13:01, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0541545** Código CRC: **C7EDEAB6**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 12 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8122
www.cl.df.gov.br - dep.professorreginaldoveras@cl.df.gov.br

00001-00027281/2021-52

0541545v4