



**CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE**  
**GABINETE DA VEREADORA PRISCILA KRAUSE**  
**Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – 50050-450**

**PARECER N.º                    /2006**

**EMENTA:    Dispõe sobre a  
veiculação eleitoral em muros ou  
calçadas de imóveis pertencentes a  
particulares.**

A Comissão de Direitos Humanos, Defesa da Criança e do Adolescente, do Consumidor, do Contribuinte e Apoio Comunitário recebeu, para analisar e emitir parecer, o **Projeto de Lei nº 210/2005**, de autoria do Vereador Liberato Costa Júnior. Foi designado como seu Relator o Vereador Henrique Leite, o qual opinou pela aprovação da presente proposição legislativa.

Por divergir dos fundamentos expostos pelo eminente relator, com fundamento no art. 201, § 7º do Regimento Interno, apresento voto em separado, pelos fundamentos que adiante passo a aduzir.

A matéria trata de proibição da veiculação de propaganda eleitoral em muros ou calçadas de imóveis pertencentes a particulares no Município, bem como a vedação à aposição de veiculação de propaganda partidária ou eleitoral consoante se depreende dos seus arts. 1º e 2º, *verbis*:

“Art. 1º. Fica vedada a veiculação de propaganda eleitoral por meio de pinturas ou inscrições a tinta nos muros ou calçadas de imóveis pertencentes a particulares situados no município do Recife.

(...)

Art. 2º. Fica vedada, em qualquer hipótese e a qualquer título, a veiculação de propaganda partidária ou eleitoral mediante a fixação de placas estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas, parques, prédios públicos e pontes situados no município do Recife, ainda que da fixação não decorram danos permanentes”.

A violação a essas proibições sujeitaria os infratores a multas pecuniárias, a ser aferida pelos órgãos de controles urbanísticos da Prefeitura do Recife, segundo prevê o § 1º do art. 1º e o § 1º do art. 2º.

A intenção do nobre colega, qual seja, a de preservar a estética urbana, é deveras louvável, inclusive em face de mandamento constitucional, inserido nos arts. 23, II, III, VI e 30, IX, da Constituição Federal. No entanto, tal propositura encontra óbice no inciso I do art. 22 da Constituição, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral e direito civil. Vejamos.

O princípio geral que norteia a repartição de competência legislativa entre as entidades federativas é o da predominância do interesse. Assim, à União competem as matérias de predominante interesse geral, aos Estados, as de predominante interesse regional e aos Municípios, concernem os assuntos de interesse local, conforme, inclusive, consta da dicção do art. 30, I, da Constituição. Nesse sentido é que estão as disposições do art. 22, I, CF.

Posto isso, se o projeto em deslinde trata de regulação de propaganda eleitoral em propriedade privada, fácil a conclusão de que se trata de matérias reguladas pelo direito eleitoral e pelo direito civil, respectivamente. Não há, pois, espaço para a regulação de tais questões pelo legislador municipal, visto que não se trata de interesse local, como justificou o nobre autor.

Destaco que a preservação da estética urbana (ressaltada pela Constituição ao se referir à preservação dos monumentos históricos e paisagens naturais, ao meio ambiente e combate à poluição – neste caso, a visual), de competência dos Municípios, não pode ir de encontro aos ditames estabelecidos pelo próprio texto constitucional, posto que o legislador municipal está jungido às suas normas e, sem prejuízo de sua autonomia, às referidas na Constituição do Estado<sup>1</sup>.

Além de tudo, as proibições trazidas no texto do projeto de lei vão totalmente de encontro ao que estabelecem as normas reguladoras da propaganda política: o Código Eleitoral e a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelecem as normas para as eleições - a famosa lei eleitoral. A

---

<sup>1</sup> É de se destacar que aos Municípios foi conferida a prerrogativa de elaboração de suas Leis Orgânicas, como se fossem Constituições Municipais, respeitados os limites impostos na Constituição Federal e na Constituição Estadual (art. 11 ADCT). Se a Lei Maior do Município tem essa limitação, consequência lógica que sua legislação também o tenha.

vedação do art. 1º fere o princípio da liberdade (ainda que controlada pelos ditames legais) da propaganda política. Apenas lembro que propaganda política é o gênero, cujas espécies são propaganda partidária, propaganda intrapartidária e propaganda eleitoral, conforme se pode deduzir do art. 36 da lei eleitoral, todas permitidas, respeitadas as limitações impostas pela lei. Já a proibição constante do *caput* do art. 2º do projeto fere frontalmente o seu art. 37, *verbis*:

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, é vedada a pichação, inscrição a tinta e a veiculação de propaganda, **ressalvada a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes, desde que não lhes cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego**”. Grifei.

Outro aspecto a se salientar, contido no bojo do *caput* do art. 1º, é afeta ao direito de propriedade, cuja competência legislativa, conforme já enfatizado, é da União. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Estacionamento de veículos em áreas particulares. Lei estadual que limita o valor das quantias cobradas pelo seu uso. Direito Civil. Invasão de competência privativa da União. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). **Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União.**” ([ADI 1.918](#), Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 01/08/03). Grifei.

E propriedade privada (mencionada no texto do projeto) é matéria afeta ao direito civil. O *caput* do art. 1228 do Código Civil estabelece que:

“Art. 1228. **O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa**, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Grifei.

A primeira parte do artigo (grifada) indica o conteúdo positivo do direito de propriedade: uso, gozo e disposição. Embora limitada (o proprietário deve exercer a função social da propriedade), carrega a idéia de submissão da coisa ao poder do proprietário: o direito de usá-la de acordo com sua vontade; direito de usufruí-la e o direito de disposição, alienando-a. O direito de propriedade foi alçado à categoria de direito individual fundamental, nos termos do art. 5º, XXII e XXIII. Portanto, constatamos que o *caput* do art. 1º do projeto traz limitação descabida ao direito de propriedade.

Quanto à aplicação de multas, dispõe o art. 41 da Lei 9.504/97, que “a propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob a alegação do poder de polícia”. Essa disposição se coaduna com o princípio da liberdade da propaganda lícita (nos termos da lei eleitoral). Não poderá, assim, nenhum órgão estatal embaraçar o livre exercício da propaganda política, desde que, repita-se, esta esteja em plena conformidade com o disposto na legislação pertinente à sua regulamentação, posto que é livre o direito à propaganda, na forma que dispuser a lei (princípios da legalidade e da liberdade da propaganda política).

Ainda há que se destacar os vícios do art. 2º. Ali, além da previsão de busca e apreensão do material de propaganda, que, diga-se de passagem, é da competência da Justiça Eleitoral, com o auxílio da Polícia Federal, não cabendo ao Executivo, como pretende o nobre colega (§§ 1º e 2º), estão contidas regras inerentes à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nos termos do art. 27, IV, da Lei Orgânica do Recife, “compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração”. Sendo assim, o § 3º incorre em vício de iniciativa, uma vez que cria mais uma forma de punição administrativa a ser aplicada a servidor público, matéria que é afeta ao pessoal da Administração Pública, sem o respeito da iniciativa privativa da lei pelo Prefeito. Os §§ 1º e 2º também incorrem neste vício.

A disposição contida no § 4º fala em punição do agente político, sob pena de responder em sede de ação civil pública e por improbidade administrativa. Apenas é bom lembrar que agentes políticos são os detentores de mandato eletivo e seus auxiliares, posto que desempenham funções decisivas no destino do país. Sua competência é traçada pela própria Constituição Federal e sua função é transitória. Tal previsão, então, apenas afetaria o Prefeito e os Secretários Municipais.

Vale lembrar que aflora no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que os agentes políticos respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados nas respectivas leis especiais (CF, art. 85, parágrafo único), mas, em relação ao que não estiver tipificado como crime de responsabilidade, e estiver definido como ato de improbidade, devem responder na forma da lei própria, qual seja a Lei 8.429/92, aplicável a qualquer agente público (Rcl. 2138/DF, Rel. Min. Nelson Jobim, 14.12.2005. Pediu vista dos autos o Min. Joaquim Barbosa. Cf. Informativo de jurisprudência nº 413, de dezembro de 2005).

Não há que se falar em ato passível de punição por improbidade administrativa oriundo de legislação municipal. Isso porque há a legislação própria, que é lei nacional, ou seja, de vinculação obrigatória para todos os

entes da Federação, ferindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, processual e penal - art. 22, I (as sanções decorrentes de ato de improbidade administrativa são de natureza política, civil e, por vezes, penal). Outrossim, tratando-se de agentes políticos municipais, haveria que se observar o Decreto-lei 201/67, nos termos do voto emanado pelo Min. Nelson Jobim, antes de se aplicar a Lei 8.429/92. No que tange à hipótese de ação civil pública, por ofensa à competência privativa da União em legislar sobre direito processual, incorre no mesmo vício.

Pelas considerações aduzidas, o projeto de lei apresentado está fulminado de vícios de inconstitucionalidade, os quais não podem ser sanados sob hipótese alguma. Assim, caso venha a ser aprovado, está passível de contestação perante o Supremo Tribunal Federal - STF, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, além da declaração de inconstitucionalidade incidental, proferida por qualquer juízo, motivo pelo qual opino pela sua rejeição.

É como voto.

Câmara Municipal do Recife, de março de 2006.

**PRISCILA KRAUSE**  
Presidente

**HENRIQUE LEITE**  
Vice-Presidente

**VALDIR FACIONI**  
Membro Efetivo

**MOZART SALES**  
Membro Suplente

**SILVIO COSTA FILHO**  
Membro Suplente