



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 7492/2020

DATA ENTRADA: 21 de Julho de 2020

PROJETO DE LEI nº 8.589 de 2020

Ementa: Dispõe sobre a inclusão de nome do Vereador autor de propositura, que gerou a realização de obras e/ou serviços públicos na placa de inauguração, no Município de Caruaru-PE e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a inclusão de nome do Vereador autor de propositura, que gerou a realização de obras e/ou serviços públicos na placa de inauguração, no Município de Caruaru-PE e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Em regra, as placas fazem menção aos representantes do Poder Executivo e dos representantes das secretárias que contribuíram para a realização da obra ou reforma. A ideia é o princípio para a criação ou realização de alguma obra pública ou privada, porque não dizer de todas as coisas na existência humana. Um dos papéis do legislador é pensar o município, é idealizar projetos, solicitações, etc, que serão registradas em proposições, apresentadas ao plenário municipal que aprovadas serão encaminhadas ao gestor (a) público para que o mesmo, dentro de suas necessidades ou condições possam realiza-las e consequentemente favorecer ao município e aos seus munícipes. O presente projeto de lei se justifica pelo trabalho desenvolvido pelo legislador municipal e pelas câmaras municipais, que no exercício do dever legal de ser a porta voz dos interesses da população. Nessa esteira, vez que os projetos que versem sobre quaisquer destinações e que necessitem por força constitucional serem discutidos,*



debatidos, votados, fiscalizados, submetidos de forma geral à apreciação e deliberação das Casas de Leis Municipais, indiscutível que as ações e gestões dessas câmaras contribuem diretamente para a realização de obras públicas. Sendo perfeitamente justo e exequível o reconhecimento desse papel fundamental de nosso legislador municipal, com a inclusão do seu respectivo nome no rol de nomes nas placas de inauguração de obras públicas municipais, observadas todas as formalidades legais.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos



administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não



havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto tratamos da matéria em questão, observamos a incidência do Princípio da impessoalidade, uma das características principais da administração pública, disposto no artigo Art. 37 da Carta Magna do País, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O Princípio em debate estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa, contudo, este ainda possui outro aspecto importante, a atuação dos agentes públicos é imputada ao Estado, portanto, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa física do agente público, mas à pessoa jurídica estatal a que estiver ligado, vindo a vetar qualquer tipo de divulgação direta de nomes, seguindo o §1 do artigo supracitado:



§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O Doutrinador José Afonso da Silva explica que:

"O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. (...) Logo, as realizações administrativo governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do art. 37, proíbe que conste nomes, símbolos ou imagens, que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidades de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos."

Portanto, nota-se que a intenção do constituinte é que os atos, programas, obras, serviços ou campanhas do Estado, não sejam vistos pela população em geral como realizações pessoais de determinados agentes públicos, mas sim como realizações do próprio Estado. E é por esta razão que o Texto Constitucional veda que nas publicidades conste identificação de qualquer pessoa que não o próprio ente estatal.

Ao exigir presença do Vereador autor do requerimento, nas placas informativas de obras públicas, o autor pretende fazer a promoção pessoal do agente político em claro desvirtuamento do caráter que a publicidade deve ter. Essa espécie de "homenagem" ou "exaltação" importa em improbidade administrativa nos termos da Magna Carta, vide art. 37, §4º.

O doutrinador Carlos Frederico Brito dos Santos aponta, nos termos do art. 9º, inciso XII da Lei 8.492/92:

"O agente público aproveita-se da publicidade pública para se autopromover, acrescentando o seu nome, a sua imagem ou qualquer símbolo que o identifique pessoalmente, ao invés de tão-somente cumprir o disposto na norma constitucional. Aproveita-se da propaganda oficial,



custeada pelo erário, para tirar proveito pessoal ilegal, enriquecendo-se ilicitamente, porquanto deixou de pagar de seu bolso pela autopromoção, aproveitando-se do exercício do cargo público (SANTOS, 2015, A Região. Site UOL)

Neste mesmo sentido, a jurisprudência é clara:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI N.º 4.575/2019 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - OBRIGAÇÕES IMPOSTAS AO PODER EXECUTIVO - DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NAS PLACAS DE INAUGURAÇÃO DE OBRAS - INFORMAÇÕES REFERENTES À DATA DE INÍCIO E TÉRMINO DA OBRA, OS NOMES DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO, DOS VEREADORES E O VALOR GASTO NA SUA EXECUÇÃO BEM COMO A ORIGEM DA VERBA UTILIZADA NA OBRA. O Supremo Tribunal Federal, interpretando o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, assentou que **"o rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos."** Diante da aparente inconstitucionalidade material da norma impugnada, a caracterizar o fumus boni iuris deve ser deferida a medida cautelar postulada na inicial. Tendo em vista a proximidade das eleições municipais, também está presente o periculum in mora.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191478254000 MG, Relator: Paulo César Dias, Data de Julgamento: 13/02/2020, **Data de Publicação: 19/02/2020**)

APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINAR DE NULIDADE - AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA E CITAÇÃO - PREJUÍZO - NÃO CARACTERIZAÇÃO - NULIDADE - INOCORRÊNCIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO - PROMOÇÃO PESSOAL - NÃO CONFIGURAÇÃO - MÁ-FÉ NÃO VERIFICADA - CARÁTER MERAMENTE INFORMATIVO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO - INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 37, § 1º, DA CF/88 - SENTENÇA CONFIRMADA. - **A proibição da publicação de nomes e imagens não é generalizada; os símbolos, slogans, nomes ou imagens utilizados pelo administrador público na publicidade dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas, somente caracteriza violação da norma constitucional quando evidente a intenção de se auto promover às custas do erário público.** (2013. MG. Relator Barros Levenhagen. AC 10051090288203001 MG).



Por caráter educativo a doutrina entende: “a indicação de instruir e de desenvolver faculdades físicas, morais e intelectuais¹”; Por informativo se tem: “é o aspecto de parecer, geralmente escrito, e que o funcionário ou empregado fala ou opina sobre fatos ou pedidos”; e, por fim, por orientação pessoal: “prescrição da maneira de organizar-se algo”. A presença do nome do vereador autor de requerimento em obras públicas não possui caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo meramente promoção pessoal.

Dessa maneira, a conclusão correta é que o uso de qualquer símbolo ou nome não oficial caracteriza promoção pessoal e é vedado pela Constituição Federal, podendo caracterizar improbidade administrativa, tornando o projeto de lei inconstitucional.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.589 de 2020.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 23 de julho de 2019.

ANDERSON DE MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

STEFANY MARIANO DE MOURA

Estagiaria de Direito

JOÃO AMÉRICO

Consultor Jurídico Geral

¹ Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2009. Ed. 28. P. 741