

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 018/2019
PROponentes: VEREADOR VALMIR SANTIAGO
PARECER Nº 004/2020
REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “Mérito. Menção do nome do autor de projeto de lei no diploma legal sancionado ou promulgado. Inconstitucionalidade material. Violação dos princípios da publicidade e da impessoalidade.”

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca do veto total apresentada pela Chefe do Executivo do Município de Guaçuí, sobre o projeto de lei que destina-se a menção do nome do Vereador Autor do Projeto de Lei no Autografo da Lei sancionada ou promulgada no Município de Guaçuí-ES.

2. PARECER: ANÁLISE DO VETO

O veto pode ter caráter jurídico e político. **O primeiro a compatibilidade do ato normativo com as Constituições Federal e Estadual, assim como a Lei Orgânica do Município.** Já o segundo restringe-se a um juízo discricionário, de conveniência e oportunidade, conforme as diretrizes políticas seguidas pelo chefe do executivo local.

A Presidência da Câmara de Vereadores, na forma regimental, solicita-nos parecer acerca da constitucionalidade da apresentação do Projeto de Lei acima descrito.

Em apertada síntese, o projeto de Lei n.º 018/2019 determina que em todos os atos legislativos do Município de Guaçuí cuja iniciativa tenha sido de Vereador, conste o nome do(s) autor(es) do projeto, cuja inscrição deverá ser feita de forma discreta, abaixo do texto da lei sancionada ou promulgada.

O cerne da inconstitucionalidade material reside na publicização da nominata dos vereadores no corpo da legislação, o que pode traduzir, ou não, promoção pessoal. Isto porque a Carta Estadual veda que autoridades utilizem-se da publicidade que cerca os atos oficiais da Administração Pública em seu próprio benefício.

Consabido, em se tratando de leis, que a publicidade é requisito de eficácia jurídica e, também, social. Portanto, dar divulgação aos atos do Poder Legislativo atende, sem dúvida, ao interesse público. Inadmissível, porém, que essa publicidade sirva a fins pessoais, afrontando claramente o princípio da impessoalidade.

Focalizando o tema, José Afonso da Silva¹ explicita:

[...]

O que existe são duas modalidades de realização do mesmo princípio: uma que é necessária à eficácia do ato administrativo, e se satisfaz pela publicação oficial (caput); outra que é a propiciação de conhecimento, aos administrados, de atuações dos órgãos da Administração (§ 1º).

A respeito, José Afonso da Silva² leciona:

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao

¹ *Comentário Contextual à Constituição*. 4ª ed., de acordo com a Emenda Constitucional 53, de 19.12.2006 São Paulo: Malheiros, 2007, p. 346-7.

² *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 667-8.

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. Por conseguinte, o administrado não se confronta com o funcionário x ou y que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele. É que a "primeira regra do estilo administrativo é a objetividade", que está em estreita relação com a impessoalidade. 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 conseqüência expressa a essa regra, quando, no § 1º do art. 37, proíbe que constem nome, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidades de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Assim sendo, a inovação normativa do Poder Legislativo não decorre da vontade de apenas um vereador, mas do órgão, o qual, em última análise, representa todos os cidadãos da comunidade. Logo, revela-se intolerável a identificação de determinada lei com o(s) autor(es) do respectivo projeto.

Nesse sentido, já decidiu esse Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.193/2007. MUNICÍPIO DE MARAU. INSCRIÇÃO DO NOME DOS AUTORES DOS PROJETOS DE LEIS NA LEI PROMULGADA. VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DA IMPESSOALIDADE E DA PUBLICIDADE. A Lei Municipal que obriga a veiculação do nome dos edis responsáveis pelo projeto de lei aprovado, no texto da Lei aprovada, viola as normas da publicidade e da impessoalidade (art. 19, caput, e § 1º da Constituição Estadual, além do art. 37 da Constituição da República). As funções públicas - de natureza transitória e finalisticamente determinadas pela Constituição - não se destinam à promoção pessoal dos eventuais ocupantes dos cargos públicos. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70022574420, Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Relator Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, j. 26/05/2008). (Grifo acrescido).**

Esse, também, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. **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.** A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta. 2. Recurso extraordinário desprovido. (STF, Primeira Turma RE 191668/RS, Relator Min. MENEZES DIREITO, j. 15/04/2008, DJe-097, 29/05/2008, PUBLIC 30/05/2008, EMENT. VOL-02321-02, p. 268, RTJ VOL-0206-01, p.400, RT v. 97, n. 876, 2008, p. 128/31, LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 226/31). (Grifo acrescido).

Por pertinente, traz-se à colação parte do voto do Relator do Recurso Extraordinário antes

citado:

[...]

A regra constitucional do artigo 37, caput e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espalhando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados com atos do governo e não deste ou daquele governo em particular. [...]. No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação da origem pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no caput [...] Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco revelando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou seu partido. [...] Ora foi exatamente isso que a Constituição dois oitenta quis evitar, isto é, que haja na divulgação dos atos de governo qualquer modalidade de identificação capaz de retirar o caráter de impessoalidade e, também, capaz de toldar o objetivo educativo, informativo ou de orientação social.

Em resumo, a publicidade oficial dos atos normativos objetiva o conhecimento pela comunidade do conteúdo da lei e não do responsável pela iniciativa.

Desse modo, está caracterizado o vício de inconstitucionalidade material que inquina o projeto de lei n.º 018/2019 do Município de Guaçuí.

Portanto, as formalidades foram cumpridas e o PL está com processo legislativo em ordem. Assim, concluo que as matérias tratadas no referido projeto, ultrapassam os limites impostos pela Carta da República, ostentando, em consequência, vício de inconstitucionalidade.

Sem maiores delongas, a mensagem do veto 001/2020, deve ser encaminhada ao plenário para fins de apreciação.

CONCLUSÃO:

É o parecer.

Guaçuí-ES, 27 de janeiro de 2020.



Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico