



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 1973/15
PLL Nº 187/15

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 364 /15 – CCJ

Obriga a identificação do autor de projeto de lei aprovado e a inclusão de sua exposição de motivos nas publicações da respectiva lei pelo Executivo Municipal.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Sofia Cavedon.

A Procuradoria desta Casa em Parecer Prévio (fl. 07), sob o nº 577/15, apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria, ressaltando, que, *verbis*: **“Contudo, por força do disposto no artigo 37, caput e § 1º, da Constituição Federal, a publicidade dos atos da Administração Pública deve ser pautada pela impessoalidade e ser de caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes que possam caracterizar promoção pessoal, preceito que, vênha concedida, resta afetado pelo conteúdo normativo do projeto de lei”**.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLL apresentado deve ser examinado pela CCJ, por força do artigo 36, inciso I, alínea “a”, do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A presente Proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no artigo 101 do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

A redação do PLL nº 187/2015, prevê, *verbis*:

Art. 1º. Ficam obrigatórias a identificação do autor de projeto de lei aprovado e a inclusão de sua exposição de motivos nas publicações da respectiva lei pelo Executivo Municipal.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme já esposado pelo douto Procurador Geral deste Parlamento, a presente proposição afeta o “Princípio da Impessoalidade” consubstanciado pelo disposto no *art. 19, ‘caput’, e parágrafo 1º, da Constituição Estadual e art. 37, ‘caput’, da Constituição Federal*, que assim dispõem:



PARECER Nº 364 /15 – CCJ

*“Art. 19 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da **impessoalidade**, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte:*

(...)

*§ 1º - A **publicidade dos atos**, programas obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da **administração pública**, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, **nomes**, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que **caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos**”.*

*“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 (...)”.*

Com efeito, o processo legislativo tem início por ação provocada por alguém, mas tal fato não justifica que o resultado tenha que lhe ser creditado por inteiro, na medida em que a atividade legislativa é essencialmente colegiada e se desenvolve na constante busca do bem comum de toda uma coletividade. Significa ressaltar que, por ocasião da publicação da lei, informar em sua íntegra o autor do projeto que lhe deu origem evidencia, ao menos em tese, publicidade pessoal, sem nenhum proveito público.

Na doutrina, *JOSÉ AFONSO DA SILVA*, em sua conhecida obra¹, leciona:

“Os atos e provimentos administrativos (são) imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”.

Ainda, de ser consignado que o “Princípio da Impessoalidade” pode ser caracterizado como o “intuito essencial de impedir que fatores pessoais, subjetivos sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas”². O que se busca é que “predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos se finalizam no interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais”³.

¹ In Curso de Direito Constitucional Positivo, edição de 1989, p. 562

² ODETE MEDAUAR, Direito Administrativo Moderno, 6ª ed., p. 152

³ Apud, obra citada.



PARECER Nº 364 /15 – CCJ

Atento a tais premissas e com essas necessárias considerações, observamos que a Proposição em comento contém vício de inconstitucionalidade, por aberta violação ao *princípio da impessoalidade* na administração pública, na medida em que determina a publicização dos nomes dos vereadores, no corpo da legislação, gerando eventual promoção pessoal.

Diante disso, mostra-se inegável que se busca, com a esta Proposição é atingir uma finalidade alheia ao interesse público, qual seja, a de permitir a promoção de alguns agentes políticos, em detrimento do respeito pela coisa pública.

Corroborando com a tese supramencionada, o seguinte aresto jurisprudencial, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PELOTAS QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DA MENÇÃO DO NOME DO AUTOR DO PROJETO DE LEI, QUANDO DA SANÇÃO E PROMULGAÇÃO PELO PREFEITO MUNICIPAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E IMPESSOALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 19, 'CAPUT', E PARÁGRAFO PRIMEIRO, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E AO ART. 37, 'CAPUT', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE. **Mostra-se inconstitucional a Lei Municipal que obriga a veiculação do nome do autor ou, no caso de pluralidade, de todos os autores signatários responsáveis pelo projeto de lei aprovado, no próprio texto da lei aprovada. Violação aos "Princípios da Publicidade e Impessoalidade" de que tratam o artigo 19, "caput", e parágrafo 1º, da Constituição Estadual, e artigo 37, "caput", da Constituição da República. Precedentes do TJRS. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037007655, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 25/07/2011) (Grifei e sublinhei).

Ainda, seria relevante transcrevermos trecho do Acórdão acima epígrafado, como o desiderato de esclarecer o tema objeto deste estudo técnico, *in verbis*:

Nesse sentido, transcrevo trechos do parecer ministerial de lavra do *Dr. Afonso Armando Konzen*, Procurador-Geral de Justiça, em exercício:

"(...) Com essa diretiva constitucional, pretende o legislador coibir a promoção pessoal às expensas dos cofres públicos, malferindo a própria finalidade da publicidade dos atos oficiais, que deve apenas esclarecer a população sobre as ações governamentais e, com isso, viabilizar o contro-



PARECER Nº 364 /15 – CCJ

le social do poder, tornando impessoal o exercício da atividade legiferante.

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.

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

Por fim, cumpre observar que a prestação de contas dos edis aos cidadãos dá-se pela participação ativa nas sessões do Poder Legislativo, bem como no enfrentamento dos problemas locais, do que resulta evidente a inadequação da justificativa apresentada pela Câmara de Vereadores ”.

Em precedentes semelhantes, assim decidiu esse Egrégio Órgão Especial:

“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 Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 26/05/2008)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.661/2006, DO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. DISPOSIÇÃO SOBRE A NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE FRASES E TEXTOS EM IMPRESSOS E PUBLICAÇÕES EMITIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA. MENÇÃO DO AUTOR DO PROJETO DE LEI POR OCASIÃO DA PROMULGAÇÃO DO TEXTO LEGISLATIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017308552, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 20/08/2007)



PARECER Nº 364 /15 – CCJ

Por fim, a Proposição em comento, infringe o disposto no artigo 17 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que estatui, *in verbis*:

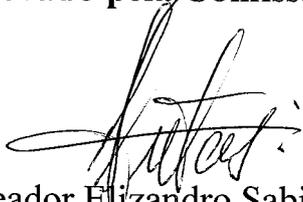
Art. 17 – A administração pública direta e indireta do Município observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade, da razoabilidade, da legitimidade e da participação popular, e o seguinte: (Grifei e sublinhei).

Diante do acima esposado, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, manifesto parecer pela **existência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

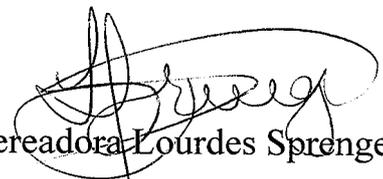
Sala de Reuniões, 26 de novembro de 2015.


Vereador Waldir Canal,
Vice-Presidente e Relator.

Aprovado pela Comissão em 8-12-15


Vereador Elizandro Sabino – Presidente


Vereador Mendes Ribeiro


Vereadora Lourdes Sprenger


Vereador Nereu D'Avila

Vereador Márcio Bins Ely
(AUSENTE)

Vereador Rodrigo Maroni
REPRESENTAÇÃO
EXTERNA