Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0785/18
PLL Nº 070/18

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 243 /18 – CCJ

Veda identificação com logomarcas, logotipos, slogans, frases, cores ou quaisquer símbolos alusivos a determinada gestão de governo nas comunicações visuais de documentos, veículos, bens e quaisquer próprios municipais, e dá outras providências.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Marcelo Sgarbossa.

O Projeto visa proibir a identificação com logomarcas, logotipos, slogans, frases, cores ou quaisquer símbolos alusivos à determinada gestão de governo nas comunicações visuais de documentos, veículos, bens e quaisquer próprios municipais, e dá outras providências.

A Procuradoria desta Casa, em parecer prévio (fl. 06), não apontou óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o sucinto relatório.

Inicialmente, cumpre frisar que o presente Projeto de Lei deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, al. "a", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

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

Na exposição de motivos, os proponentes colocam, adequadamente, que *"justifica-se a presente proposta, haja vista que – sendo as gestões públicas transitórias – a alteração de marcas ou quaisquer símbolos, além de onerar os cofres públicos, pode violar o princípio constitucional da impessoalidade. Razão pela qual deve-se utilizar nas comunicações visuais em bens e próprios municipais somente os símbolos oficiais previstos na legislação municipal."*.

PARECER Nº 240/18 – CCJ

A iniciativa deve prosperar. Não por acaso, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade foram erigidos à Constituição Federal, visto que estão expressos no *caput* do art. 37, estabelecendo que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios supracitados, ou seja, deles os gestores não podem se afastar.

Para compreender os Princípios da Administração Pública é necessário entender a definição básica de princípios, visto que estes servem de base para nortear e embasar todo o ordenamento jurídico e é tão bem exposto por Miguel Reale [1], ao afirmar que:

> *"Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validez de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários."*

Assim, os princípios são proposições que servem de base para toda estrutura de uma ciência, no Direito Administrativo não é diferente, já que temos princípios que servem de alicerce para este ramo do direito público. Em relação aos princípios constitucionais, Hely Lopes Meirelles[2] 00, p.81) afirma que:

> *"Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999."*

A matéria, desde que circunscrita ao âmbito de atuação do Município,

---

[1] REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 60.

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 81.

PARECER Nº 243/18 – CCJ

insere-se, a toda evidência, no âmbito de competência desses entes, pois que não se encontra reservada a outra esfera política da Federação, conforme se verifica pela análise das normas que integram o sistema constitucional de repartição de competências. Em casos assim, é de se respeitar a autonomia política das unidades da Federação brasileira, as quais gozam das prerrogativas de auto-organização e autoadministração, em especial.

Sobre o conteúdo, a restrição pretendida não esbarra em qualquer restrição de natureza jurídica. Não há norma superior que impeça a aprovação da proposta em exame, seja no plano das Constituições da República e do Estado, seja no âmbito da legislação federal de caráter nacional. Muito pelo contrário, se houver, esta ficará subsumida aos princípios da administração pública consagrados no art. 37 da CF/88, os quais, por via de consequência, dão guarida às proposições, cuja intenção contida no texto em exame tem a pretensão de reforçar o compromisso dos agentes públicos com a verdade, com a transparência e impessoalidade que devem haver nas relações entre Estado e sociedade, entre a administrador e administrado.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 explicita os princípios que a Administração Pública direta e indireta, autárquica e fundacional deve observar no desenvolvimento de suas atividades: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nestes termos:

No caso em tela, dentre os princípios da administração pública, as incidências mais latentes ao PLL são dos Princípios da Impessoalidade e da Publicidade dos atos Administrativos.

Pelo princípio da impessoalidade todo e qualquer ato da Administração Pública deve ser impessoal, ou seja, deve atender ao objetivo ao qual se destina sem deixar nenhuma espécie de "marca" pessoal, propaganda política ou pessoal.

Segundo a melhor doutrina, este princípio se confunde com o princípio clássico da Finalidade, já que o administrador público deveria praticar o ato para atingir sua finalidade legal. Em que pese tal postulado, na prática não é isso o que acontece, pois não é incomum propagandas partidárias ou dos próprios administradores públicos correlacionando o que a gestão fez durante o mandato de forma a promover pessoalmente o agente político.

Já o postulado da publicidade exige que os atos estatais sejam levados

ao conhecimento de todos, ressalvados aqueles em que se justificar o sigilo. Por outro ponto dessa abordagem, encontra-se a necessidade de utilizar sim o princípio da Publicidade dos atos públicos, pois quando se promove uma obra pública, deve-se sim dar publicidade a tal ato, porém não com forma de propaganda partidária, mas sim como prestação de contas para com a população de qual forma foi realizada tal obra, dar publicidade da forma foi empregado o dinheiro público, sem criar marcas ou promover pessoalmente os agentes políticos.

Em relação à publicidade, o § 1º do art. 37 da Carta Magna, delimita a forma que o gestor público deve atuar para dar publicidade dos atos de sua gestão, senão vejamos:

> *"Art. 37. .....*
> *(...)*
> *§ 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.**"*

Dessa forma, a publicidade do ato público de gestão, dentro deste conceito, por ser um ato não comercial, que, patrocinado pelo poder público, deve ter como finalidade a promoção direta dos serviços prestados à população pelo gestor-governante. E mostrar o que se foi feito para informar, deixar ciente, fazer público. O que vai além disso não é publicidade, é propaganda, o que, por óbvio, deve ser vedado.

Gize-se que as proposições legislativas em análise encontram supedâneo no art. 30, incs. I e VIII, da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, com o objetivo de ordenarem o desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles[3]:

> *"O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir*

[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 82.

PARECER Nº 240 /18 – CCJ

> *exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual".*

O princípio constitucional da *"autonomia municipal"* permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal[4], no art. 8º, da Constituição Estadual[5], e nos arts. 1º[6], 8º, incs. VII[7], e 9º, incs. II e III[8], da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Ao disciplinar a repartição de competências, a Constituição Federal dispôs que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF). Questão tormentosa é precisar o sentido da expressão, pois, como adverte Hely Lopes Meirelles[9]:

> *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o "interesse*

---

[4] Constituição Federal:
Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[5] Constituição Estadual RS:
Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[6] Art. 1º O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

[7] Art. 8º Ao Município compete, privativamente: VII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, tendo em conta o interesse público;

[8] Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia: II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes; III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.

local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."

Calha citar, ainda, nesse aspecto Sandra Silva[10], em sua obra "O Município na constituição federal de 1988," afirma que:

> *"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validez para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local."*

Já, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, inc. I, dispõe sobre o poder de polícia administrativa dos Municípios nas matérias de interesse local.

---

[10] SILVA, Sandra. O município na Constituição Federal de 1988. p. 107-108.

PARECER Nº 243 /18 – CCJ

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

Sala de Reuniões, 11 de dezembro de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.

Aprovado pela Comissão em 11 - 12 - 18

Thiago Duarte

Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

Vereador Ricardo Gomes

Vereador Cláudio Janta

Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC