

Porto Alegre, 11 de agosto de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 19.937/2021.

I. O Poder Legislativo de Rio Grande solicita orientação técnica quanto a viabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 177 de 2021, que *dispõe sobre as ações publicitárias promovidas pela Administração Pública Direta e Indireta do Município do Rio Grande, estabelecendo critérios que visam garantir a observância do princípio da impessoalidade no âmbito Municipal e valorizar os símbolos oficiais do Município.*

II. Inicialmente, no respeito a competência legislativa do Município para dispor acerca da matéria, necessário registrar que a proposição analisada versa sobre assunto de interesse local, estando, portanto, conforme com o permissivo constitucional constante do art. 30, I, da CF/88, cujo conteúdo foi recepcionado na Lei Orgânica Municipal.

Não obstante, o assunto precisa ser analisado do ponto de vista da iniciativa legislativa. O parâmetro para a iniciativa legislativa está estabelecido na Constituição Federal e deve ser adotado por simetria nas Leis Orgânicas Municipais

Nesse sentido, quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar da Lei Orgânica do Município dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à organização e funcionamento da administração, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República permite concluir que essa iniciativa se refere à estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.

Acerca do tema, importa destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema pertinente aos limites da iniciativa legislativa parlamentar, decidiu, em sede de repercussão geral (Tema 917), que *há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, quando tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre o regime jurídico dos servidores públicos.*

No que trata a publicidade institucional dos atos praticados pela administração pública e seus agentes, importa registrar que o caput do art. 37 da Constituição Federal, ao dispor sobre os princípios constitucionais que regem a administração pública, expressamente elenca o princípio da publicidade como um dos princípios norteadores da conduta pública administrativa, conforme se infere do texto a seguir transcrito:

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:

A respeito da publicidade, Hely Lopes Meirelles¹ leciona o seguinte entendimento:

A publicidade, como princípio de administração pública (Const. Rep., art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos, técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Por conseguinte, o § 1º do art. 37 da Constituição Federal, todavia, prevê que *“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”*. Assim sendo, este caráter deve, obrigatoriamente, ser observado em todos os atos de publicidade da administração pública, sob pena de responsabilização dos agentes administrativos.

No mesmo sentido, o art. 19, § 1º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, estabelece:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, de 28/06/95

[...]

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 30/06/99)

Diante disso, no que se refere à publicidade veiculada pela administração Municipal, por qualquer dos meios disponibilizados, destaca-se que esta deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **nela não podendo constar símbolos, expressões, nomes, “slogans” ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos.**

A jurisprudência iterativa sobre o assunto assim revela estes requisitos essenciais da publicidade administrava:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, editora RT, 14ª ed., São Paulo, 1989, p. 83.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Existência de indícios da prática de atos ímprobos, por parte de agentes políticos, relacionados com a promoção pessoal de atos, programas, obras, serviços e campanhas públicos, por intermédio das redes sociais "Facebook" e "Instagram", bem como de informativo denominado "Prestação de Contas 2020 – Especial COVID-19 – Decisão que recebeu a petição inicial – Manutenção – Afastamento da alegação de nulidade do decisum por ausência de fundamentação – Vislumbrada a presença dos indícios da prática de improbidade, o que basta para o processamento da ação - E as questões debatidas dependem de acurada análise quando do julgamento do mérito da ação civil pública - R. Decisão mantida. Recurso improvido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2034745-40.2021.8.26.0000; Relator (a): Carlos Eduardo Pachi; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Embu das Artes - 1ª Vara Judicial; Data do Julgamento: 07/05/2021; Data de Registro: 07/05/2021)

Ementa: IMPROBIDADE. PREFEITO E PROMOÇÃO PESSOAL. ART. 37, § 1º, CF/88. ART. 9º, XII, LEI Nº 8.429/92. IMPRESSOS PAGOS PELO MUNICÍPIO. DOLO. Corresponde a ato de manifesta improbidade, ofensivo aos ditames do art. 9º, XII, Lei nº 8.429/92, a deturpação de impressos, custeados pelos cofres públicos, pretensamente destinados à publicidade institucional, mas efetivamente servindo para promoção pessoal da Prefeita Municipal, sendo evidente o dolo da Chefe do Executivo Municipal, ao capitanear a distorção do que deveria ser mera prestação de contas e/ou informação aos munícipes. ART. 12, I, LEI Nº 8.429/92. PENALIDADES. CASO DOS AUTOS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. O apenamento referente ao art. 12, I, Lei nº 8.429/92, no caso dos autos, há de se situar, no que tange à multa civil, dentro dos parâmetros do referido dispositivo, assim como a perda de função pública limita-se ao cargo exercido por ocasião da conduta ímproba.(Apelação Cível, Nº 70081418667, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 22-05-2019)

Destarte, o objetivo das publicações veiculadas pela administração pública deve ser, exclusivamente, o de dar conhecimento à sociedade dos assuntos de interesse coletivo, devendo ter caráter unicamente educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal do agente público, consoante se extrai do disposto no §1º do art. 37 da Constituição Federal e art. 19, § 1º, da Constituição Estadual.

Neste sentido, importante destacar que o comando constitucional objetiva vedar é o uso abusivo da publicidade custeada com recurso público, com a finalidade de promover a imagem do agente público. Levar ao conhecimento da comunidade, de forma moderada e com o objetivo de educar, informar ou orientar, a atuação dos gestores públicos, inclusive com vinculação da atuação à imagem do agente, ao contrário, vai ao encontro do princípio republicano que rege o estado democrático de direito.

Acerca do tema, imperioso destacar que o art. 2º §2º da LOM² estabelece que os *símbolos do município são a bandeira, o Hino e o Brasão*. Por conseguinte, em busca realizada no site do Poder Legislativo³, não foi encontrada normativa específica quanto ao tema. Contudo, conforme já relatado, a publicidade da Administração deverá conter, somente, os símbolos oficiais do Município.

² Art. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.
[...]

§ 2º - São símbolos do Município a bandeira, o Hino, o Brasão, por ele instituídos.

³Pesquisa realizada em <https://www.riogrande.rs.leg.br/>



Portanto, pelas razões expostas, percebe-se que o intuito do parlamentar é garantir a aplicabilidade dos princípios elencados na Constituição Federal e Lei Orgânica, por consequência, garantindo a utilização dos símbolos oficiais do Município em todo e qualquer ato praticado em âmbito local, vinculado a Administração Pública. Deste modo, não se vislumbram empecilhos de ordem jurídica para a tramitação da proposição, cabendo ao plenário analisar seu mérito.

A título corroborativo, sugere-se a revisão do texto projetado em face da Lei Complementar nº 95 de 1998- Lei da Técnica Legislativa⁴, com a intenção de melhorar a redação empregada pelo parlamentar.

III. Ante o exposto, conclui-se pela viabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 177 de 2021, que *dispõe sobre as ações publicitárias promovidas pela Administração Pública Direta e Indireta do Município do Rio Grande, estabelecendo critérios que visam garantir a observância do princípio da impessoalidade no âmbito Municipal e valorizar os símbolos oficiais do Município*, cabendo ao plenário a análise de seu mérito.

O IGAM permanece à disposição.

Felipe Marçal
Bacharel em Direito
Assistente de Pesquisa – IGAM

Everton M. Paim
Consultor do IGAM
OAB/RS 31.446

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm