

PARECER DE PLENÁRIO N.º /2017.

EMENDA N. 3 AO PROJETO DE LEI N.º 60/2017.

OBJETO DO PROJETO DE LEI: Altera dispositivos da Lei n.º 2.325, de 30 de agosto de 2005, que “Declara como tradicional, cultural e popular a Romaria de Santo Antônio do Boqueirão, passando a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município – e dá outras providências”.

AUTOR DA EMENDA N.º 3: VEREADOR VALDIR PORTO.

RELATOR DE PLENÁRIO: VEREADOR TIÃO DO RODO.

1. Relatório

De iniciativa do Prefeito Municipal José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n.º 60/2017 tem como objetivo “ampliar a participação das autoridades públicas e religiosas na festa intitulada de Romaria de Santo Antônio do Boqueirão, que pela dimensão que ao longo dos anos, requer uma dedicação maior de todos os envolvidos”, conforme Mensagem n. 45, de 7 de agosto de 2017, fls.02/04.

No dia 11 de setembro de 2017, durante a 32ª reunião ordinária da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos a relatora da matéria referente ao projeto de lei n.º 60/2017 requereu verbalmente a conversão do projeto de lei em diligência no sentido de oficiar o autor da proposição com o fulcro de solicitar informações para melhor instrução da matéria. O requerimento foi aprovado por cinco votos favoráveis, conforme ata de fls.11/12.

Em resposta, o Prefeito Municipal encaminhou o Ofício n.318/2017/Gabin protocolado na Câmara Municipal no dia 14/09/2017.

Assim, a relatora do projeto de lei na época, levou em consideração, especialmente, a resposta do Prefeito Municipal para sustentar o posicionamento favorável à proposição.

No dia 02/10/2017 foi protocolizada a emenda n.º 1 ao PL 60/2017 de autoria do Vereador Ilton Campos sendo aprovada pela Comissão de Justiça conforme o Parecer n.º 168/2017. A emenda n.º 2 também aprovada pela referida comissão foi apresentada pelo relator Vereador Paulo César Rodrigues no próprio bojo do parecer.

O jurídico da Casa orientou quanto ao fato de se ter cautela na aprovação da referida proposição n.º 60/2017 por questões de vir a caracterizar interferência das autoridades no evento a ser realizado com relação, principalmente, a promoção pessoal, ainda mais em ano eleitoral.

Dentro desse contexto percebe-se que, o Vereador Valdir Porto, com o intuito de evitar que os efeitos do projeto de lei a ser aprovado possam vir a configurar, durante o ano eleitoral no município, quaisquer atos de promoção pessoal, propôs a emenda n.3/2017.

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a Vereadora Andréa Machado, por força do r. despacho do Presidente da Comissão de Justiça.

Em seguida, houve despacho do Presidente da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos datado do dia 7/11/2017 determinando que fosse encaminhado à Mesa Diretora da Câmara a Emenda n.3 apresentada pelo Vereador Valdir Porto ao Projeto de Lei n.º 60/2017, considerando que foi esgotado em 6/11/2017 o prazo regimental para emissão de parecer, sem o pronunciamento da Comissão, conforme fls.55.

Por fim, despacho do Presidente da Câmara Municipal de Unaí em 13/11/2017 nomeando o Vereador Tião do Rodo para proferir parecer acerca da Emenda n.º 3 ao Projeto de Lei n.º 60/2017, no prazo regimental de 5 (cinco) dias, contados da cientificação do presente despacho, conforme §3º do artigo 144 da Resolução n.195, de 25 de novembro de 1992, fls.56.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1 Da competência em geral

A análise deste relator se restringe ao disposto no §3º do artigo 144 do Regimento Interno (Resolução nº 195, de 25 de novembro de 1992)

Trata-se de proposição de iniciativa do Vereador Valdir Porto devidamente apresentada, conforme artigos 235 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí, conforme a seguir:

Seção VII Da Emenda e do Substitutivo

Art. 235. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de aditar, modificar, substituir ou suprimir dispositivo.

§ 1º Supressiva é a emenda destinada a excluir dispositivo.

§ 2º Substitutiva é a emenda apresentada como sucedânea de dispositivo.

§ 3º Aditiva é a emenda que visa acrescentar dispositivo.

§ 4º Emenda de redação é a que objetiva sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

*§ 5º **Modificativa é a emenda que altera dispositivo sem modificá-lo substancialmente.***

Art. 236. A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;

II - de Comissão, quando incorporada a parecer; ou

III - de cidadãos, nos termos deste Regimento.

Art. 237. Denomina-se subemenda a emenda apresentada à outra emenda em comissão.

Art. 238. A emenda será admitida:

I - se pertinente à matéria contida na proposição principal; e

II - se incidente sobre um só dispositivo, a não ser que se trate de matéria correlata, de maneira que a modificação de um envolva a necessidade de se alterarem outros dispositivos.

O Regimento Interno da Casa em seu artigo 236, inciso I, permite que o vereador tenha a iniciativa de propor emenda com a finalidade de aditar, modificar, substituir ou suprimir dispositivo desde que tenha pertinência à matéria contida na proposição principal e se incidente sobre um só dispositivo, a não ser que se trate de matéria correlata, de maneira que a modificação de um envolva a necessidade de se alterarem outros dispositivos, conforme previsto no art. 238 da norma mencionada.

Vencido qualquer óbice quanto à competência da matéria, passa a seguir para a análise do conteúdo do projeto.

2.2 Das considerações

Inicialmente, cabe destacar a redação trazida pela emenda de n. 3/2017:

Art.2º.....

(...)

§ (...º No ano em que recaírem as eleições municipais, o Prefeito Municipal e a Mesa Diretora da Câmara Municipal não farão as indicações previstas no parágrafo segundo.

A justificativa trazida pelo nobre Vereador Valdir Porto se resume no sentido de a devida apresentação da proposição possuir o condão de evitar uma possível configuração do instituto da promoção pessoal durante o ano eleitoral na circunscrição municipal por parte dos nobres vereadores e do Prefeito Municipal.

Ademais, afirma também que a caracterização da imparcialidade com a não indicação de homenageados no ano de pleito eleitoral é de suma importância para evitar a violação ao princípio da impessoalidade.

2.2.1 Da promoção pessoal

É necessário avaliar até que ponto é permitido ao administrador público se valer dos mecanismos de informação impresso, visual ou virtual para noticiar ao povo a prestação de contas e os resultados alcançados. A Constituição expressamente autoriza a propagação de informações com conteúdo informativo, educativo ou de orientação social, sem, contudo, haver promoção pessoal e lesão ao erário.

Veda-se a vinculação da imagem do agente através da inclusão de nomes, símbolos ou imagens que promovam o enaltecimento pessoal de sua autoridade e até de servidores públicos. Nota-se, dessa forma, que somente no caso concreto será possível definir se houve ou não a prática desse ato.

A probidade administrativa é o dever de exercer as funções, sem aproveitamento de vantagens ou facilidades decorrentes das atribuições típicas do cargo exercido, seja em proveito pessoal ou de terceiro. Analisa-se a obrigação de retidão na esfera pública no contexto da realização de atos, o que implica vedação de realização de promoção pessoal no período eleitoral.

Entende-se não configurar as hipóteses sancionatórias delineadas na lei 8.429/1992 se não houve associação do nome, símbolo ou imagem do então responsável, cuja consequência culmina no intuito doloso de autopromoção pessoal.

O caso enfocado reclama plena prova de violação do teor das prescrições apontadas pela lei 8.429/92, porque o texto constitucional não veda a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas governamentais. A Constituição não proibiu a divulgação de informações ao povo, apenas determinou a adequação da publicidade oficial, pois é dever da Administração Pública propiciar a transparência de seus atos.

Nesse sentido, o doutrinador Alexandre de Moraes discorre sobre o assunto sustentando que o:

[...] legislador constituinte, ao definir a presente regra, visou à finalidade moralizadora, vedando o desgaste e o uso do dinheiro público em propagandas conducentes à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, seja por meio da menção de nomes, seja por meio de símbolos ou imagens que

possam de qualquer forma estabelecer alguma conexão pessoal entre estes e o próprio objeto divulgado. (MORAES, 2002, p. 889)

A conduta deve se pautar pelo dolo, isto é, pela intenção precípua de, sobretudo, de favorecer pessoalmente o administrador. A sobreposição da sua imagem ao evento, nessas circunstâncias, tem caráter ímprobo e ofende os princípios constitucionais que balizam os deveres impostos a qualquer agente ou servidor público.

Maria Sylvia Zanella de Pietro corrobora o entendimento de que deve-se perquirir a intenção do agente político quanto à propagação dos resultados e trabalhos desenvolvidos pela Administração Pública, senão vejamos:

[...] a rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. No entanto, há de se perquirir a intenção do agente, para verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não ocorrerá o ilícito previsto na lei. (PIETRO, 2001, p. 687)

Assim, se for evidenciado que a conduta imputada ao agente ocorreu devido ao dolo, caracterizado estará o ato de improbidade administrativa por atentado ao princípio constitucional da impessoalidade, segundo o qual se exige objetividade no atendimento ao interesse público, sendo proibida qualquer espécie de promoção pessoal de autoridades ou agentes.

2.2.2 Do ato de publicidade

A rigor, é preciso ter cautela para evitar equívoco quanto ao entendimento de ato abusivo, já que a difusão pelos meios apropriados de obras e projetos é exercício do dever legal de conferir publicidade ao legítimo detentor do poder: o povo. A mesma situação ocorre quanto aos atos, campanhas e atividades da Administração Pública são propaladas pelo agente político.

Com o objetivo de imprimir transparência, prestar informações, veicular campanhas educativas, de orientação social e, ainda, de cumprir o dever legal de dar publicidade aos atos administrativos, precisamente quanto ao que determina a lei de responsabilidade fiscal, o agente político obriga-se a prestar contas dos seus atos.

Não se vislumbra, em tese, qualquer tentativa de autopromoção do administrador público quando este, no cumprimento de suas atribuições, levar ao conhecimento público através de informativos impressos, meios sonoros ou visuais e até mesmo virtuais, os resultados, sobretudo, os bem sucedidos de sua gestão administrativa.

Contudo, aventa-se a hipótese de abuso mediante a utilização de símbolos, nomes ou imagens que designem a vinculação dos agentes políticos de modo a causar prejuízos ao erário e, principalmente, que fique configurado no caso concreto o desígnio malicioso de enaltecimento pessoal.

A Constituição Republicana, por certo, não veda o uso de nenhuma palavra, símbolo, frase ou imagem na publicidade dos atos em relação a programas, obras, serviços e campanhas públicas. Então, para que se configure a conduta vedada é preciso lançá-los, na sua inteireza, com o intuito de promover uma ou algumas pessoas com identificação plena.

Deve-se tratar de uma situação em que fique incutida na opinião pública as características pessoais do agente político, e não as peculiaridades da obra, serviço, projeto ou evento, em função do dolo na conduta. O ato humano de gravar ou associar um objeto ou situação necessita ser consumado, e isso só pode ser comprovado no caso concreto. Caso realmente esteja evidente a associação da imagem ou nome do administrador público proporcionando-o vantagem pessoal significativa, entende-se ser cabível a ação civil pública por improbidade administrativa.

2.2.3 Da conduta do agente público

Nas vésperas ou no curso do período eleitoral é muito comum candidatos a cargos de mandato eletivo promover homenagens ou eventos festivos, comemorativos e até em retribuição pela confiança externada pela sociedade civil durante suas gestões

administrativas. Esse fato muito típico em municípios brasileiros ao longo de algumas décadas, onde a prática da política assistencialista necessariamente apresenta-se como atributo da boa governança, tornou-se mais restrito com a vigência da lei nº. 8.429/1992.

Frequentemente os meios de comunicação em massa publicam notícias cujos protagonistas são alvos de investigações por abuso de poder político em razão de autopromoção. Nesse sentido, o Ministério Público corriqueiramente apresenta-se como autor de ações civis de improbidade administrativa considerando os agentes políticos como incurso nos delitos capitulados nos artigos da mencionada lei.

O *Parquet* assevera, comumente, que o administrador público, aproveitando-se da sua condição funcional no âmbito da unidade federada administrada, utiliza-se de recursos do erário em proveito próprio, promovendo propaganda pessoal e vinculando seu nome e sua imagem às obras e feitos da Administração Pública.

Sob a alegação de que esse tipo de divulgação não atende ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, mas, tão-somente, de promoção do agente, é que se considera haver um atentado contra os princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no artigo 37 da Constituição da República de 1988, no que tange aos resultados exitosos alcançados pela Administração Pública, *verbis*:

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:

§ 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.

É inevitável que a implementação de projetos sociais, execução de obras públicas e outras melhorias levadas à população gerem dividendos políticos aos seus executores, os quais são capitalizados por sua divulgação. Assim, inexistem motivos para se punir o bom governante quando respeitado os limites delineados no § 1º, do artigo 37 da Constituição. Todavia, a realidade tem demonstrado que, mesmo se atendo a essa norma constitucional, a divulgação das produções da Administração Pública é, via de regra,

satisfatória aos seus gestores, o que pode ocasionar a ilação de se tratar de propaganda pessoal própria.

A jurisprudência entende que a divulgação das obras e projetos publicados não podem ser caracterizados como ato de improbidade caso não esteja configurada a lesão ao erário e a intenção de promoção pessoal, *verbis*:

APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PREFEITO MUNICIPAL - PUBLICIDADE - PROMOÇÃO PESSOAL - LESIVIDADE AO ERÁRIO - AUSÊNCIA - RECURSO NÃO PROVIDO. A publicidade de atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos de conteúdo informativo e educativo, sem indicar promoção pessoal e lesividade ao erário, se revela infensa à improbidade. Recurso não provido (Apelação Cível nº. 1.0525.08.150243-3/001, rel. Des. Kildare Carvalho, DJ 01/10/2009).

Assim, a publicidade deve possuir caráter informativo, educativo e de orientação social, contendo informações sobre projetos educacionais e institucionais, no límpido intuito de conscientização da população da sua existência, de modo que a sua inclusão e abrangência não induza à tentativa de promoção pessoal. José Jairo Gomes, a respeito da publicidade dos resultados da Administração Pública, sustenta que:

Nesse quadro, a publicidade institucional deve ser realizada para divulgar de maneira honesta, verídica e objetiva os atos e feitos da Administração, sempre se tendo em foco o dever de bem informar a população [...] a Constituição estabeleceu em seu artigo 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'. Ao erigir essa regra, o Legislador Constituinte teve em mira finalidade ética, moralizadora, de alto significado [...] (GOMES, 2008, p.307-309).

Cabe investigar se a propaganda veiculada, no caso concreto, fere o princípio da moralidade e, por conseguinte, culmina em ofensa à lei 8.429/92, que assim dispõe:

Art. 10 - Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

Nesse sentido, a Constituição em vigor reserva um importante papel ao Ministério Público na proteção ao patrimônio público, e o órgão ministerial tem se mostrado comprometido no combate à corrupção, à ilegalidade e na defesa precípua de uma Administração Pública transparente e moralizada, quando atua em prol da ordem jurídica do Estado Democrático de Direito.

É salutar que o Ministério Público denuncie os casos de exorbitância promovidos pelos agentes políticos, com o fim de propugnar pela punição dos maus administradores e daqueles que de uma forma ou de outra se locupletem com o gasto indevido ou exorbitante de verbas públicas. E a ação civil pública, que pode ser manejada no âmbito da lei de improbidade visando à condenação do administrador público, é o instrumento processual adequado para reclamar ao Estado a tomada de providências contra o intuito deliberado de fazer propaganda pessoal com dinheiro público.

Para o agente ser passível de punição, na referida ação deve ficar demonstrado a existência da intenção de contrariar as disposições constitucionais e infraconstitucionais.

Se em qualquer dos casos houver caráter educativo, informativo e de orientação social na publicidade, inclusive quando se tratar de obras e projetos, mas se constatar o escopo de satisfação dos próprios interesses pessoais de forma deturpada existem motivos justificáveis para se punir alguém.

2.2.4 Disposições finais

A delimitação da amplitude da expressão "improbidade administrativa" prevista na Constituição da República, e que também foi regulamentada pela lei 8.429/92, necessita ser empreendida para evitar injustiças. No caso analisado, a saber, quando um agente político objetivando cumprir espontaneamente as exigências do princípio da publicidade, divulga os resultados vantajosos logrados no período de sua gestão.

Nessa situação, deve-se perquirir qual a real intenção da autoridade no caso concreto para fins de incidência de punição. A conduta alvo de repressão legal é aquela que se baseia na má-fé de autopromoção pessoal ou de terceiros e que viola os princípios constitucionais aplicáveis aos agentes públicos de modo geral, bem como que causa danos ao erário.

Para que se vislumbre a hipótese de punição, a prova apresentada pelo Ministério Público, órgão legítimo na propositura da ação civil pública por improbidade administrativa, tem que demonstrar o nexo de causalidade e o dano ocorrido pela ação maliciosa do agente político. O dolo é elemento fundamental para configuração da tentativa de enaltecimento da própria imagem e sem a sua presença a ação apontada torna-se insustentável.

Efetivamente, caso a caso é que se pode verificar ou não a prática de ato abusivo capaz de infringir norma constitucional e infraconstitucional. A ressalva de não se punir a propagação de anúncios com conteúdo informativo, educativo e orientação social estende-se à divulgação de obras e projetos realizados pela Administração Pública sob o comando do agente político, se foi feito com moderação.

O princípio da publicidade ilide a possibilidade de sanção em função da transparência do ato e também em decorrência das disposições da lei de responsabilidade fiscal, que exige do agente a devida prestação de contas de seu mandato. Indubitavelmente que se isso for empreendido em excesso, a ponto de desencadear a supervalorização da imagem do administrador e proporcionar prejuízos ao erário, pertinente será a procedência de eventual ação civil pública promovida pelo Ministério Público.

3. Conclusão

Em face do exposto, opina-se, salvo melhor juízo, pela aprovação da emenda n.º 3/2017 do Projeto de Lei nº 60/2017.

Plenário Antônio Pereira dos Santos, 17 de novembro de 2017; 73º da Instalação do Município.

VEREADOR TIÃO DO RODO

Relator nomeado