



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 225/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0076/18

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Senhor Prefeito, que regulamenta o uso de identidade visual própria, em programas, campanhas e serviços específicos, observadas as limitações contidas no artigo 37, §1º, da Constituição Federal.

Nos termos do projeto, o artigo 1º da Lei nº 14.166, de 6 de junho de 2006, que regulamenta o uso de símbolos oficiais pelo Município, passaria a ser acrescido de um §3º com redação voltada a autorizar que os programas, campanhas e serviços específicos tenham identidade visual própria, observadas as limitações contidas no artigo 37, §1º, da Constituição Federal.

Na justificativa da presente propositura, seu ilustre autor esclarece que a alteração legislativa proposta tem a finalidade de permitir que a Administração Pública Municipal estabeleça canais de comunicação institucional eficientes com a população, em atenção ao princípio da publicidade encartado na Constituição Federal (art. 37, §1º).

O projeto pode prosseguir em tramitação, pois elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, tendo em vista que versa sobre tema que é de interesse local e que atrai a competência legislativa do Município, nos termos dos artigos 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A Constituição Federal traz em seu artigo 37, §1º o quanto segue:

"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:

§ 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."

Nos termos do artigo constitucional mencionado, a publicidade institucional deve ser educativa, informativa e deve buscar dar orientação social sobre os programas dos órgãos públicos. Somente há vedação no que tange à utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. A utilização de símbolos ou slogans somente representa utilização indevida e inconstitucional quando feita com intuito de promoção pessoal, com viés de marketing e de vinculação da imagem da pessoa de seu instituidor com a prática dos atos, programas, serviços ou obras públicas, tudo em nome do respeito ao princípio da impessoalidade.

Como é cediço, a impessoalidade se divide em duas frentes. Uma voltada ao administrado, que tem o direito de ser tratado pela Administração de forma isonômica, sem distinções irrazoáveis. E a outra, que trata da impessoalidade do administrador, já que este, quando age, o faz em nome de uma finalidade pública, de modo que seja imputada a responsabilidade ao órgão e não ao agente público praticante.

Como se observa da citação de José dos Santos Carvalho Filho, deve-se ter como norte nos atos de publicidade dos programas de governo o seu caráter informativo, educativo:

"Por oportuno, cabe ainda dar destaque ao fato de que a publicidade não pode ser empregada como instrumento de propaganda pessoal de agentes públicos. De acordo com o art. 37, §1º, da CF, a publicidade de atos, programas, serviços e campanhas dos órgãos públicos tem por objetivo somente educar, informar e orientar. É vedado às autoridades que se valham do sistema de divulgação de atos e fatos para promoção pessoal, muito embora seja comum referido desvio, numa demonstração de egocentrismo incompatível com o regime democrático. Vulnerar aquele mandamento representa, ao mesmo tempo, ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade, como já têm decidido os nossos Tribunais, exigindo rigorosa necessidade de coibir semelhantes práticas." (FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24 ed. 2011. p.26)

Como se percebeu, o objetivo da previsão constitucional não é vedar a divulgação dos atos do governo, mas apenas, evitar a utilização destes atos como forma de promoção pessoal do administrador. A publicidade dos atos de governo visa à educação e à informação da destinação dos recursos públicos.

Destarte, o projeto em apreço está em consonância com a previsão constitucional, tendo em vista que somente visa garantir a utilização de identidade visual própria nas propagandas, campanhas e serviços públicos, desde que respeitadas as limitações constitucionais do art. 37, §1º, da Constituição Federal. Dito de outro modo, a vedação à utilização de divulgação de programas de governo com intuito de promoção pessoal permanece absolutamente incólume. Desse modo, as campanhas que necessitem de símbolos próprios para sua maior efetividade ou programas que necessitem de uma comunicação mais efetiva poderão se valer de identidade visual própria, respeitada a limitação constitucional (art. 37, §1º).

Resta claro que, no presente projeto, o direito-dever do administrador de promover a transparência na utilização dos recursos públicos não sofrerá abalos, mantido o impedimento a qualquer tipo de "marketing" pessoal do detentor do Poder.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que autoriza a publicidade dos atos de governo, vedada apenas a promoção pessoal ou partidária:

"Apelação - Improbidade Administrativa - utilização de slogan "Mairinque Melhor" nos carros oficiais da Prefeitura - Slogan que era tido como órgão informativo do PMDB de Mairinque, chefiado pelo então Prefeito - Nítido caráter político partidário - Utilização dos slogans com o intuito de promoção pessoal do agente público - Violação dos Princípios da Administração Pública - Conduta dolosa caracterizada - Precedentes - Inexistência de provas quanto a dispensa ilegal de procedimento licitatório - Ausente comprovação de que o Secretário de Administração tenha concorrido com as condutas imputadas ao Prefeito - Inexistência de vínculo subjetivo - Recurso de apelação parcialmente provido". (Apelação nº1001703-49.2016.8.26.0337. J.19.02.2018).

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Município de Cruzeiro - Prefeitura - Publicidade com o propósito de promoção pessoal - Desvio de finalidade caracterizado - Afronta aos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade - Caracterização do ato de improbidade administrativa - Ocorrência de dano ao erário - Violação aos artigos 10, "caput" e IX, da Lei 8.429/92 e 37, 'caput' e § 1º, da CF - Adoção dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para aplicação das sanções - Sentença de improcedência - Recurso parcialmente provido. (ACP nº0003774-07.2013.8.26.0156. J. 25.09.2017)

"A administração pública, quando fizer publicidade de atos, programas, obras e serviços, não pode incluir nomes, símbolos ou imagens, que de qualquer modo vinculem a matéria divulgada à governante ou servidor público, eis que tal divulgação é apenas de caráter educativo, informativo ou de orientação social, nos termos do art. 37, § 1º, da CF, que preza os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa" (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Apelação Cível 263.817-1/1, 9ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Yoshiaki Ichihara, 05-02-1997, v.u., RT 743/263).

Cumprido destacar que, no dia 21 de fevereiro de 2018, em cognição sumária, nos autos de nº 1004481-97.2018.8.26.0053, a Juíza de Direito Carolina Martins Clemencio Duprat Cardoso decidiu, em ação civil de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo contra o Senhor Prefeito, João Agripino Doria Júnior, em virtude da publicidade

associada ao programa de zeladoria da cidade, intitulado "Cidade Linda", nos seguintes termos:

"(...)

Destarte, a atuação do agente público deve ser pautada pela estrita observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, de sorte que sua conduta seja comprometida tão somente com o interesse público. Assim é que a publicidade dos atos administrativos é garantia vinculada ao direito de informação constitucionalmente assegurado aos cidadãos, no intuito de fiscalização da atuação dos agentes públicos. Em consequência, toda publicidade relacionada às atividades da Administração e daqueles que exerçam cargos públicos eletivos deve ser restrita à prestação de informações acerca da gestão da coisa pública, abstendo-se de mencionar nome ou imagem dos eventuais responsáveis, sob pena de afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. A observância ao princípio da impessoalidade veda a promoção pessoal de agentes políticos, em relação à divulgação de atos, programas, serviços e obras públicas, posto que devem ser imputados ao ente público, à Administração Pública."

Não difere a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que somente veda a utilização da publicidade com o intuito de promoção pessoal do seu instituidor:

"Ementa: AÇÃO PENAL. COMPETÊNCIA RATIONE MUNERIS. DEPUTADO FEDERAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS PÚBLICOS. ART. 1º, II, DECRETO-LEI N. 201/67. PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL A PROPAGANDAS DE GOVERNO QUE PROMOVAM A FIGURA DE GOVERNANTES. ART. 37, § 1º, DA CRFB. PRECEDENTES. AÇÃO PENAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. DOSIMETRIA. REQUISITO NECESSÁRIO DOS VOTOS CONDENATÓRIOS, AINDA QUE A CONDENAÇÃO TENHA ENQUADRADO A CONDUTA CRIMINOSA EM INCISO DIVERSO DO QUE PREVALECEU NO JULGAMENTO PLENÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA, CONSIDERADA A PENA APLICADA EM CONCRETO. 1. O art. 1º, II, do Decreto-Lei nº 201/67 tipifica como crime próprio dos Prefeitos Municipais a conduta de "utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos", cominando a pena de reclusão, de dois a doze anos. 2. A realização de propaganda de cariz eleitoral, exaltando a gestão do prefeito municipal e depreciando as administrações anteriores em época próxima ao pleito, custeada pelo Erário do Município, configura o delito previsto no art. 1º, II, do Decreto-Lei nº 201/67. 3. A Constituição preceitua, em seu art. 37, § 1º, que, verbis: "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". 4. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que: "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." (RE 191668, Rel. Min. MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 15/04/2008)." (AP 432/MG. J. 10.10.2013.)

Trata-se de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, que dispensa a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa, salvo a interposição de recurso com fundamento no art. 82 desse mesmo diploma.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/04/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB
Celso Jatene - PR - Contrário
Cláudio Fonseca - PPS
Edir Sales - PSD - Relatora
João Jorge - PSDB
Reis - PT - Contrário
Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/04/2018, p. 85

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.