



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 83/2020

Teresina (PI), 18 de maio de 2020.

Assunto: Projeto de Lei nº 95/2020

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “DETERMINA QUE ENQUANTO PERDURAR O DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA FICA VEDADA A REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

”

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

O Vereador Dr. Lázaro apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “DETERMINA QUE ENQUANTO PERDURAR O DECRETO DE CALAMIDADE PÚBLICA FICA VEDADA A REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

As razões das propostas foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

No caso em apreço, a presente proposição legislativa visa racionalizar o gasto público com publicidade, haja vista a conjuntura de calamidade pública.

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que o município é o ente competente para tratar do assunto, em decorrência da Autonomia veiculada no art. 18 da Constituição Federal de 1988 - CF/88, bem como das normas insculpidas no arts. 37, *caput* e 30, I.

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, tem-se o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos Princípios da Simetria e da Separação das Funções do Estado, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso, consoante se observa dos precedentes a seguir (grifos acrescidos):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).

Ressalte-se o teor de outro precedente, também do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2.472/RS-MC), conquanto tenha deferido parcialmente a medida cautelar para suspender, por outros fundamentos, dispositivos de lei do Rio Grande do Sul que versavam sobre publicidade dos atos e das obras realizadas pelo Poder Executivo, destacou que não incidia na matéria a vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, conforme se verifica na ementa a seguir:

Julgado o pedido de medida liminar em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul contra a Lei 11.601/2001, do mesmo Estado, de iniciativa parlamentar, que estabelece normas sobre a publicidade dos atos do Poder Executivo estadual. À primeira vista, o Tribunal rejeitou a argüição de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa - em que se alegava a existência de reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e) -, por entender que a Lei impugnada não dispõe sobre a criação, estruturação e atribuições da Secretaria de Comunicação Social, conforme sustentado na inicial, mas apenas disciplina a publicidade dos atos da administração pública.

ADInMC 2.472-RS, rel. Min. Maurício Corrêa, 13.3.2002. (ADI-2472)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Em seguida, o Tribunal também indeferiu a liminar quanto ao art. 1º e seu § 1º da norma atacada ("Art. 1º. A publicidade dos atos, programas, obras ou serviços realizados e campanhas do Poder Executivo Estadual deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores do Estado. §1º. Deverão obedecer aos princípios estabelecidos no caput os comunicados e as publicações legais."). Considerou-se ausente a plausibilidade jurídica da tese sustentada pelo autor da ação - segundo a qual tais dispositivos teriam conduzido a uma situação de inferioridade do Executivo em relação ao Legislativo e ao Judiciário, o que ofenderia o princípio da harmonia e separação dos Poderes (CF, art. 2º) -, uma vez que o art. 1º é norma de reprodução da CF (§ 1º do art. 37), a ser observada por todos os agentes estatais.

ADInMC 2.472-RS, rel. Min. Maurício Corrêa, 13.3.2002. (ADI-2472)

Nesta senda, impende anotar que a Constituição Federal restringe a publicidade veiculada pela Administração ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, estabelecendo que a inobservância acarretará a punição da autoridade e a nulidade do ato, nos termos da lei:

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.

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Portanto, a restrição¹ almejada pelo nobre membro do Legislativo municipal não extravasa o mandamento constitucional, coadunando-se com este em caráter proporcional e razoável, não merecendo ser subtraída da apreciação da Casa.

Confirma a tese aqui sustentada decisão do Supremo:

Publicidade de caráter autopromocional do governador e de seus correligionários, contendo nomes, símbolos e imagens, realizada às custas do erário. Não observância do disposto na segunda parte do preceito constitucional contido no art. 37, § 1º.

[RE 217.025 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 18-4-2000, 2ª T, DJ de 5-6-1998.]

Ademais, em situação semelhante ao caso em apreço, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou improcedente representação de inconstitucionalidade nº 028768-38.2017.8.19.0000². Na ação fora alegada, em síntese, inconstitucionalidade da norma estadual por vício de iniciativa e de inconstitucionalidade formal orgânica, no entanto as teses foram rechaçadas pelo indigitado órgão que, inclusive, teve em consideração a situação de excepcionalidade vivenciada no ente:

(...) Inicialmente, não deve ser acolhido o entendimento de que a norma questionada invadiria a competência legislativa da União, uma vez que não se estaria tratando de qualquer disciplina relativa às modalidades ou ao conteúdo empresarial de publicidade e propaganda, mas, sim, estabelecendo limitações intrínsecas na atuação governamental, dependendo tão e somente da lei votada pelo Parlamento estadual.

Da mesma forma, a alegação de que a referida norma trataria de matéria orçamentária não merece acolhimento, uma vez que, compulsando seus termos e a essência especializante de tais espécies normativas, não há

¹ Art.1º Fica determinado que enquanto perdurar o decreto de calamidade pública em decorrência da COVID-19, fica vedado à realização de despesas com publicidade ou propaganda institucional da Administração Pública direta e indireta, exceto as que tenham por objetivo: I - orientar a população sobre as medidas necessárias aos cuidados com a saúde objetivando à superação da situação que ensejou a emergência ou a calamidade; II - preservar as instituições do Estado Democrático de Direito; III - preservar a ordem e a segurança pública.

²Disponível em:

<http://www1.tjri.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000422BC77053FC8B2A105B15DD57A3F3720C5075D610F30&USER=>



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

qualquer essência que lhe remeta à ingerência financeira ou orçamentária em sentido estrito.

Em sede de gastos públicos, vale a antiga regra de que incumbe ao Parlamento decidir com primazia sobre o tema, como se vê desde o precedente da Magna Charta Libertatum, de 1215, em que se obteve de João Sem Terra a declaração de que não haverá taxaço sem representação. Reitere-se que não se está estabelecendo qualquer regulamentação empresarial relativa à atividade exercida pelas empresas de comunicação associadas, referindo-se, tão somente, à uma limitação ao Administrador, que passa a ter critérios mais rígidos na contratação de serviços de publicidade e propaganda institucional (...)

Constata-se, pois, que a legislação atacada é dotada de apreciável bom senso administrativo, limitando, neste momento crítico, gastos que não se mostram condizentes com a atual condição financeira do estado.

Na mesma vertente, o Princípio da Legalidade Orçamentária sustenta a cooperação entre as Funções do Estado, tendo como primazia a necessidade de autorização legal para os gastos públicos³. Dessarte, se o Legislativo autoriza os gastos, com mais razão, em bases proporcionais e razoáveis, poderá limitar em conjuntura extraordinária, que requer medidas atípicas.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para dar concretude ao princípio constitucional da publicidade da administração.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **VIABILIDADE** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária.

³ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 - CMT