



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

Ofício GP 1.5.5 – 118/2022

Em 3 de fevereiro de 2022

Ao Excelentíssimo Senhor
MARCO ANTÔNIO DE SOUSA
Presidente da Câmara
Municipal de Praia Grande

Senhor Presidente,

Em atenção às **INDICAÇÕES Nºs 494 e 4.894**, ambas do ano de 2021, de autoria do vereador JOSÉ CARLOS DOS SANTOS, por meio das quais propõe a disponibilização de fotografias de todos os secretários municipais e vereadores no quadro de aviso das repartições públicas municipais, encaminhado, anexa, cópia do parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município (Progem), recebido pela Divisão Legislativa deste Gabinete, com os devidos esclarecimentos.

Atenciosamente,

ESMERALDO VICENTE DOS SANTOS

Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

EVS/hrmn



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico;

Ref. indicação nº 4894 (Sr. Vereador José Carlos dos Santos);

Solicitante: Gabinete da Prefeita;

Assunto: Colocação de fotos dos Secretários e de todos os Vereadores em todas as repartições públicas municipais.

Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Consultiva,

A presente consulta versa sobre indicação encaminhada pelo Sr. Vereador José Carlos dos Santos, na qual requer a colocação de fotos de todos os Secretários e de todos os Vereadores em todas as repartições públicas municipais.

A consulta, avulsa, contendo a indicação nº 4894 e despacho do Sr. Secretário Chefe do GP, retornou a este procurador em 06 de janeiro de 2022.

É o breve relato do essencial. Passo a opinar.

Pois bem. De início, cumpre ressaltar que a presente manifestação é opinativa, de **caráter facultativo e não vinculante**¹, tomando por base exclusivamente os elementos que constam da consulta em epígrafe, incumbindo a esta Procuradoria, nos termos da Lei Complementar 801/2019, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico.

Ademais, reitera-se, também, que a função deste órgão jurídico, nos termos do Supremo Tribunal Federal (HC 171576/RS, julgado em 17.9.2019) limita-se a “zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente”, não se adentrando, portanto, nos aspectos extrajurídicos associados ao objeto.

Dito isso, resta apontar que indicação nº 4894, ensejadora do presente parecer, apresenta-se revestida de elevada carga política, mormente quanto à eventual ingerência do poder legislativo sobre à Administração Pública municipal.

¹ “em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, insira no processo de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações”. Acórdão nº 128/2009, da 2ª Câmara, TCU.



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Neste sentido, insta esclarecer não competir a esta Procuradoria adentrar em aspectos de natureza eminentemente política, nem analisar matéria relativa à conveniência e oportunidade dos atos da Administração.

No entanto, a fim de melhor instrução em eventual tomada de decisão, convém esclarecer que a Constituição Federal, ao tratar sobre os princípios que regem a Administração Pública, previu :

CF/88

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 da legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência, e também:

§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"

Pelo princípio da impessoalidade, deve a gestão pública, portanto, evitar a personalização da Administração, zelando para os órgãos públicos não se utilizem de nomes, símbolos e imagens que possam representar indevida promoção pessoal.

Como toda norma de elevada carga valorativa, a apreensão do verdadeiro sentido do princípio ora em análise não se demonstra tarefa fácil, exigindo do intérprete maior esforço cognitivo em sua abordagem.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já teve a oportunidade de examinar caso semelhante ao dos autos, debruçando-se sobre a referida norma constitucional², ocasião na qual teceu os seguintes comentários:

² Também reproduzida na Constituição do Estado de São Paulo: "Art. 111. - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público". "Artigo 115 - Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas: § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da administração pública direta, indireta, fundações e órgãos controlados pelo Poder Público deverá ter caráter educacional, informativo e de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos"



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

“Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público sob a alegação de que o prefeito municipal de Ferraz de Vasconcelos praticou atos de improbidade administrativa ao alterar o nome do Complexo Poliesportivo Henry Ghottard Kaesemodel para Complexo Poliesportivo Turcão, em alusão a seu apelido, bem como, afixou quadros com sua fotografia em diversos estabelecimentos públicos.

A r. sentença julgou procedente a ação a fim de condenar o réu ao ressarcimento ao Município do dano a ser apurado em liquidação; suspensão de seus direitos políticos por cinco anos; pagamento de multa civil em valor equivalente a duas vezes o valor do dano, com correção monetária a partir da propositura da ação e juros de 1% ao mês a contar da citação; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; perda da função pública; e pagamento das custas e despesas processuais.

Inconformado apela o réu. Preliminarmente alega inadequação da via eleita, pois o objeto da ação é a análise da constitucionalidade de lei municipal. Afirma, ainda, a inaplicabilidade da lei 8.429/92 em virtude de estar sujeito a regime especial de responsabilidade por ser agente político. No mérito, sustenta, em síntese, que não pode ser responsabilizado pela alteração de nome do Complexo esportivo, pois apenas sancionou lei municipal de iniciativa de vereador. Aduz, ainda, que não ilegalidade alguma na afixação de fotografias do chefe do Poder Executivo em repartições públicas, que não há dolo ou má-fé.

(...)

Os atos tidos por ímprobos que fundamentam a presente ação são: a alteração do nome Complexo Poliesportivo Henry Ghottard Kaesemodel para Complexo Poliesportivo Turcão por meio da Lei Municipal nº 2.692/06 e a afixação de fotografias do réu em diversas repartições do município.

O autor sustenta desvio de finalidade, ofensa aos princípios da impessoalidade e moralidade, improbidade administrativa e inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.692/06 (...)

Impõe-se considerar, de antemão, que a inconstitucionalidade corresponde a um conceito de relação. Como bem afirma o insigne doutrinador Jorge Miranda, compete ao intérprete perquirir a respeito da relação que se estabelece entre a Constituição e uma norma, que com a primeira estará ou não em conformidade, que será ou não compatível com ela, que caberá ou não em seu sentido (in “Manual de Direito Constitucional”, Coimbra Editora, 1996, p.274).

Significa dizer, operar-se-á o fenômeno da inconstitucionalidade quando o intérprete verificar discordância, confronto, conflito, incompatibilidade entre a norma e a Constituição, não se tratando, porém, de relação de caráter meramente lógico ou intelectual, mas



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

sim de caráter normativo e valorativo, donde resultará a imperiosa declaração da nulidade absoluta da primeira, eis que desprovida de aptidão para gerar e operar qualquer efeito jurídico (STF, ADIN 513-8-DF, Relator Ministro Célio Borja, 1991)

(...)

Sem embargo de que diplomas anteriores já vedavam a colocação de nome de pessoas vivas em bens públicos de qualquer espécie, o art. 37, §1º da Constituição Federal, devidamente conjugado aos arts. 111 e 115, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo, impôs aos administradores públicos a estrita observância dos princípios da impessoalidade e da moralidade que por si só repelem toda e qualquer forma de promoção pessoal. Permite-se, apenas e tão-somente, a publicidade institucional de caráter educativo, informativo e de orientação social, repita-se, desvinculada da imagem da pessoa política ou administrativa.

(...)

Como se denota, está-se diante de princípio e normas orientadoras da condução dos negócios públicos pelos gestores no âmbito da administração direta e indireta, que devem priorizar apenas o bem comum. E isto porque, não é demais acrescentar, o Direito afastado do social não faz sentido. Não é o que, contudo, infere-se dos autos. Com efeito, a Lei Municipal nº 2.692/06 atribuiu ao Complexo Poliesportivo Henry Ghottard Kaesemodel o mesmo apelido pelo qual o Prefeito Jorge Abissamra, ora réu, é conhecido na Municipalidade de Ferraz de Vasconcelos - "Turcão", limitando a manutenção do nome originariamente aposto apenas no âmbito do estádio de futebol localizado no interior do complexo, a par do que se infere do §1º. Mais do que isso, a introdução da norma no ordenamento jurídico municipal operou-se em plena vigência do mandato eletivo do réu, que não obstante detivesse o poder do veto, a sancionou. Em que pese patente a inconstitucionalidade, esta Câmara não é competente para declará-la, impondo-se seja o tema submetido ao C. Órgão Especial deste E. Tribunal de Justiça, a quem compete a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei, por força do art. 97 da Constituição Federal e da Súmula Vinculante nº 10."³

Em que pese a 13ª câmara do Tribunal de Justiça, por força da reserva de plenário, não tenha examinado o mérito do pedido, indicou, na oportunidade, reprovação quanto à colocação de quadros de figuras política no âmbito de repartições públicas municipais.

³ TJSP; Apelação nº: 0004833-95.2008.8.26.0191; 13ª Câmara de Direito Público; Des. Rel. Ferraz de Arruda; 27/07/2011.



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Este entendimento, aliás, já foi firmado no âmbito de outros tribunais, podendo-se destacar:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGENTES PÚBLICOS. FOTOGRAFIAS AFIXADAS EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS. PROMOÇÃO PESSOAL. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE. 1. Conforme o disposto no art. 37, § 1º, da CF, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo, ou de orientação social, fato que não pode constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. 2. O administrador público que afixa em repartições públicas molduras com a sua imagem e o seu nome, desrespeita os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, uma vez que viola o interesse público como fito de se autopromover. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.”⁴

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. NECESSIDADE DE DOLO GENÉRICO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO IMPESSOALIDADE CARACTERIZADO. 1 e 2. Omissis. 3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou entendimento no sentido de que a Lei nº 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ. 4. No caso dos autos, ficou comprovada a utilização de recursos públicos em publicidade, para promoção pessoal, uma vez que a veiculação da imagem do agravante não teve finalidade informativa, educacional ou de orientação, desviando-se do princípio da impessoalidade. 5. Caso em que a conduta do agente se amolda ao disposto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que veda a publicidade governamental para fins de promoção pessoal. 6. As considerações feitas pelo Tribunal de origem não afastam a prática do ato de improbidade administrativa por violação de princípios da Administração Pública, uma vez que foi constatado o elemento subjetivo dolo na conduta do agente, mesmo na modalidade genérica, o que permite o reconhecimento de ato de improbidade administrativa. Agravo Regimental improvido.”⁵

⁴ TJGO; Apelação nº 0243597-65.2014.8.09.0051; Des. Rel. Jeová Sardinha de Moraes; 6ª Câmara Cível; 06/12/2017)

⁵ STJ, 2ª Turma, rel. Min. Humberto Martins, AgRg no AREsp 634908/MG, DJe de 20/04/2015.



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PUBLICIDADE. PARÂMETROS. AGENTES PÚBLICOS. FOTOGRAFIAS. PROMOÇÃO PESSOAL. IMPESSOALIDADE. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Observa o ordenamento jurídico a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos que ostenta caráter educativo, informativo ou de orientação social. Leitura do art. 37, § 1º, da CR/88. 2. A afixação de fotografias de agentes públicos em órgãos, repartições e obras estatais importa em manifesta violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade qualificada, seja porque as autoridades públicas apresentam o Estado, seja porque o artifício revela uma manifesta via de promoção pessoal com latente propósito eleitoreiro. Precedentes da doutrina, desta Corte de Justiça e do STF. Apelação conhecida e provida.”⁶

Percebe-se, assim, haver forte entendimento a apontar que a inclusão de fotografias de agentes políticos no âmbito de repartições públicas, mormente aquelas de amplo acesso ao público em geral, poderia ensejar indevida associação do serviço público prestado às figuras públicas então expostas, configurando, assim, afronta à impessoalidade.

Ante o exposto, e fundamentando-se no princípio da impessoalidade e na jurisprudência ora colacionada, OPINA-SE pela inviabilidade do requerimento apresentado na indicação nº 4894.

Por fim, pontua-se que a finalidade do parecer é instruir a autoridade incumbida de determinada decisão com as considerações jurídicas a respeito da matéria questionada, fornecendo o substrato necessário a uma decisão administrativa consciente e alinhada às exigências do Direito Público.

Parecer jurídico, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹, *“não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”*.⁷

É a presente manifestação, que submeto à criteriosa apreciação superior.

⁶ TJGO, 5ª Câmara Cível, rel. Desor. Alan S. de Sena Conceição; AC 420792-02.2009.8.09.0087; 23/02/2011;

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Direito Administrativo, 13ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001, p. 377.



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Parecer emitido em 07 (sete) laudas, todas vistas e carimbadas por este Procurador Municipal signatário.

Praia Grande, 17 de janeiro de 2022.

Salomão Santos Campos
Salomão Santos Campos

Procurador do Município

RF 47.940

AO EP-1

Sr. SECRETÁRIO CHEFE DO CABINETE,

MANIFESTO-ME DE ACORDO COM A
MANIFESTAÇÃO JURÍDICA SUPRA.

A CONSIDERAÇÃO DE VOSSA SENHORIA.

Em 17/01/22.

Thiago Padilha Paes
THIAGO PADILHA PAES
Procurador Chefe da Procuradoria Consultiva
OAB/SP 370.235
PROGEM-61

