

CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha
05
Câmara Municipal de Jacareí

Processo de Decreto Legislativo nº 07, de 19 de agosto de 2020

Assunto: Projeto de Decreto Legislativo. Título de Cidadã Jacareense à Senhora Janaína de Souza Paiva

Autor: Vereador Paulinho dos Condutores

PARECER Nº 169/2020/SAJ/WTBM

O Nobre Vereador Paulinho dos Condutores encaminhou para apreciação um Projeto de Decreto Legislativo, o qual tem como finalidade conceder o Título de Cidadã Jacareense à Sra. Janaína de Souza Paiva.

O Projeto em tela veio acompanhado de justificativa com a biografia da homenageada, bem como as razões da honraria.

Pois bem.

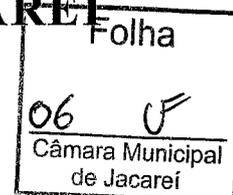
A Lei Orgânica Municipal, em seu inciso XVI, artigo 28, dispõe que é de competência privativa da Câmara Municipal a concessão de título de cidadão honorário ou a outorga de homenagem a pessoas que reconhecidamente tenham **prestado relevantes serviços ao Município ou nele se destacado pela atuação exemplar na vida pública e particular.**

Compete sempre aos Vereadores avaliar se a homenageada preenche os requisitos exigidos para recebimentos honraria,



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



cabendo a este órgão de assessoramento tratar apenas sobre dos aspectos jurídicos do projeto.

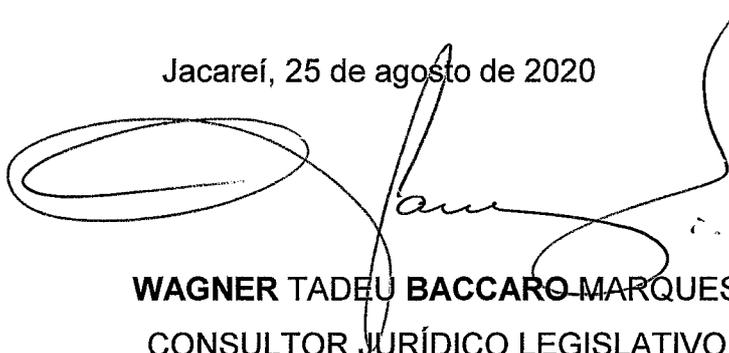
Pelo nosso atendimento, a proposição em questão não padece de qualquer vício.

Assim, o Projeto de Decreto Legislativo poderá ser encaminhado à Comissão de CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (artigo 32, I, do Regimento Interno). Após, conforme preconiza o § 3º, II, do artigo 122¹, do vigente Regimento Interno, a aprovação dependerá do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, a turno único de votação.

Ressaltamos ainda que deverá haver observância ao artigo 134, § 5º do Regimento Interno, pelo que este projeto será **apreciado e deliberado em Sessão Secreta, através de voto secreto.**

Este é o parecer *sub censura*.

Jacareí, 25 de agosto de 2020



WAGNER TADEU BACCARO MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO

¹ Art. 122. As deliberações da Câmara serão tomadas:

(...)

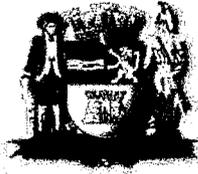
§ 3º Dependerão do voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara:

(...)

II - concessão de título de cidadania ou qualquer honraria ou homenagens a pessoas;

Praça dos Três Poderes, 74 – Centro – Jacareí / SP – CEP 12327-901 Fone: (12) 3955-2200 – FAX: (12) 3951-7808

Site: www.jacarei.sp.leg.br



Projeto de Decreto Legislativo nº 007/2020

Ementa: *Projeto de Decreto Legislativo que concede o título de cidadã Jacareiense à Janaína de Souza Paiva. Constitucionalidade. Legalidade. Possibilidade. Prosseguimento. Ressalvas. Recomendações. Lei eleitoral. Conduidas vedadas. Abuso de poder. Improbidade Administrativa.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 169/2020/SAJ/WTBM (fls. 05/06) por seus próprios fundamentos.

Ao parecer aprovado acresço que, embora a presente propositura, por si só, não se enquadre no rol de condutas vedadas estabelecidas pela Lei nº 9.504/97, face ao calendário eleitoral vigente, recomenda-se cautela.

A homenageada não pode ser candidata nas eleições, sob pena de se configurar uso indevido da máquina pública e mesmo abuso de poder nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, o que, conforme as circunstâncias, poderá tornar não só a homenageada, como os vereadores que prestarem a homenagem, inelegíveis.

O que configura tal vedação é a possibilidade da honraria afetar ou ter o potencial de afetar o resultado das eleições, que, por sua vez, pode caracterizar improbidade administrativa, desvio de finalidade e até mesmo ilícito eleitoral, conforme as circunstâncias.



Nesse sentido, é de se dizer que as condutas vedadas do art. 73, Lei 9.504/97 se constituem em espécie do gênero abuso de autoridade, representando um rol meramente exemplificativo. Assim, ainda que a concessão de honorarias não se enquadre em uma das condutas vedadas pelo dispositivo a ação pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso, ser reputada como abuso do poder de autoridade, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim:

"Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo."

Como alerta, ressaltamos que, mesmo não configurando, objetivamente, conduta vedada pela legislação eleitoral, se utilizada com finalidade "eleitoreira" para aferir qualquer tipo de vantagem no pleito eleitoral que se aproxima poderá caracterizar abuso de autoridade a ensejar inelegibilidade, na forma do art. 22 da Lei Complementar 64/1990. Confira-se:

"Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e



pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;"

Logo, a concessão de honorarias no presente ano, desde que nos estritos limites da LOM e respeitados e os princípios reitores da atividade administrativa encartados no caput do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade e repita-se, sem qualquer conotação de ordem eleitoral, é perfeitamente factível. Todavia, a publicidade deste ato já se encontra vedada desde 15 de agosto pela Lei Eleitoral.

Desta feita, recomenda-se aos Vereadores que tal projeto, que já tramita em sigilo por força do artigo 134, § 5º, do Regimento Interno, somente seja incluído na Ordem do Dia após as eleições municipais.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

Folha

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

10 F
Câmara Municipal
de Jacareí

À Secretaria Legislativa para prosseguimento.

Jacareí, 25 de agosto de 2020.

Jorge Alfredo Cespedes Campos

Secretário-Diretor Jurídico

PARECER

Nº 2447/2016

- CL – Competência Legislativa Municipal. Concessão de Honrarias. Princípios da Moralidade e da Impessoalidade. Ano Eleitoral. Possibilidade.

CONSULTA:

A consulente, Câmara, encaminhou para análise dois projetos de decretos legislativos e um projeto de resolução que dispõem sobre a concessão de honrarias:

- Projeto de Decreto Legislativo nº 11/2016 que concede a "Medalha João Pacífico e o Diploma de Gratidão" a cidadão do município;
- Projeto de Decreto Legislativo nº 8/2016 que concede o título de cidadão do município a jornalista;
- Projeto de Resolução nº 4/2016 que dispõe sobre a criação e concessão da "Medalha Dona Ignês de Oliveira Cassiano".

RESPOSTA:

A prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem-estar coletivo. Não restam dúvidas de que tais homenagens se tratam de matérias de interesse local, inserindo-se na esfera de competência típica do Município (art. 30, I, da Constituição Federal).

Via de regra, as leis orgânicas determinam que a Câmara Municipal tem competência exclusiva para conceder títulos e honorarias, mediante Decreto Legislativo ou Resolução do Poder Legislativo, conforme dispuser o Regimento Interno. No entanto, a concessão de honorarias pelo Legislativo deve se dar nos estritos limites da LOM e demais atos normativos que versem acerca do tema.

Embora não nos tenha sido encaminhado a LOM ou o Regimento Interno, quanto ao aspecto formal, é de se dizer que temos o decreto legislativo como o meio adequado para a entrega de Honorarias, uma vez que além de envolver interesse interno do Poder Legislativo, é a espécie normativa apta a produzir efeitos externos a este Poder. Deve ainda, prestigiar os demais princípios reitores da atividade administrativa encartados no caput do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade.

O Princípio da Moralidade, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho (in Manual de Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005), impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. A administração deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Isso tanto em relação aos administrados em geral, quanto em relação aos agentes da Administração.

Já o Princípio da Impessoalidade reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e em sendo perseguido interesse particular ocorre o chamado desvio de finalidade, cuja sanção é cominada no art. 2º, "e", da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular).

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (in Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 835):

"o princípio da impessoalidade consubstancia a idéia de

que a Administração Pública, enquanto estrutura composta de órgãos e de pessoas incumbidas de gerir a coisa pública, tem de desempenhar esse múnus sem levar em conta interesses pessoais, próprios ou de terceiros, a não ser quando o atendimento de pretensões parciais constitua concretização do interesse geral".

Considerando o período eleitoral, somente as homenagens que podem influenciar o pleito que se aproxima é que devem ser analisadas com cautela. As homenagens a cidadãos de relevância para o município e sem envolvimento político no pleito, devidamente justificadas, não sofrem restrições da lei eleitoral, salvo quanto a publicidade.

Com efeito, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;"

Em decorrência do dispositivo acima transcrito, desde 2 de julho de 2016, conforme estabelece o art. 62, VI, "b" da Resolução nº 53.850 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Paralelamente, é de se dizer que as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese,

matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral, algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições e estas sim, sofrem restrições.

Dentro deste contexto, há que se explicitar que não é qualquer dos atos citados na Lei que implicam em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no art. 73, *caput*, da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Desta forma, em tese, não há impedimento de que os parlamentares continuem a efetuar as entregas de medalhas, de títulos de cidadania honorária e méritos.

Entretanto, é evidente que o homenageado não pode ser candidato nas eleições, sob pena de se configurar uso indevido da máquina pública e mesmo abuso de poder nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, o que, conforme as circunstâncias, poderá tornar não só o homenageado, como os vereadores que prestarem a homenagem, inelegíveis.

O que configura tal vedação é a possibilidade da honraria afetar ou ter o potencial de afetar o resultado das eleições, que, por sua vez, pode caracterizar improbidade administrativa, desvio de finalidade e até mesmo ilícito eleitoral, conforme as circunstâncias.

Nesse sentido, é de se dizer que as condutas vedadas do art. 73,

Lei 9.504/97 se constituem em espécie do gênero abuso de autoridade, representando um rol meramente exemplificativo. Assim, ainda que a concessão de honorarias não se enquadre em uma das condutas vedadas pelo dispositivo a ação pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso, ser reputada como abuso do poder de autoridade, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Sobre a caracterização do abuso de poder, é pertinente a lição de Eduardo Fortunato Bim:

"Não existe forma fixa, uma fórmula pela qual é possível detectar o abuso de poder no processo eleitoral; muito pelo contrário, o abuso de poder, seja ele de qualquer espécie for, é forma maleável de se burlar a legitimidade das urnas. É caracterizado não pelos seus meios, que podem ser abuso do poder econômico, dos meios de comunicação ou o político, dentre outros, mas sim por sua lesividade à legitimidade nas eleições. O rol do art. 22 da LC 64/90 não é taxativo."

Como alerta, ressaltamos que, mesmo não configurando, objetivamente, conduta vedada pela legislação eleitoral, se utilizada com finalidade "eleitoreira" para aferir qualquer tipo de vantagem no pleito eleitoral que se aproxima poderá caracterizar abuso de autoridade a ensejar inelegibilidade, na forma do art. 22 da Lei Complementar 64/1990. Confira-se:

"Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV - julgada procedente a representação, ainda que

após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;"

Logo, a concessão de honorarias no presente ano, desde que nos estritos limites da LOM e respeitados e os princípios reitores da atividade administrativa encartados no *caput* do art. 37 da Lei Maior, mormente os da moralidade e impessoalidade e repita-se, sem qualquer conotação de ordem eleitoral, é perfeitamente factível. Todavia, a publicidade deste ato já se encontra vedada desde 2 de julho.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente no sentido de que, observadas as cautelas indicadas ao longo deste pronunciamento, não vislumbramos óbices para a concessão de honorarias pela Câmara em ano eleitoral.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2016.