



Câmara Municipal de Andradas

MINAS GERAIS



PROCURADORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADAS

Ref. Processo n.º 228/2022

Sr. Presidente,

Conforme solicitado, foi realizada consulta junto ao IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sobre o tema objeto de pesquisa do Vereador solicitante, cujo parecer, anexo, que concluiu pela viabilidade de eventual proposta neste sentido, e, ainda, apresentou algumas sugestões.

Desta forma, esta Procuradoria encaminha a consulta realizada e reserva o direito de manifestar sobre eventual proposta a ser apresentada.

Respeitosamente,


José Antonio Conti Júnior
Advogado

PARECER

Nº 0624/2022¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que altera a lei local que disciplina a denominação de ruas e próprios públicos municipais para vedar a homenagem a ditadores, escravocratas, racistas, torturadores e pessoas ligadas a movimentos nazifacistas, genocídio e discurso de ódio. Iniciativa parlamentar. Análise da validade em tese. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade, em tese, de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que altera a lei local que disciplina a denominação de ruas e próprios públicos municipais para vedar a homenagem a ditadores, escravocratas, racistas, torturadores e pessoas ligadas a movimentos nazifacistas, genocídio e discurso de ódio.

A consulta vem acompanhada da lei que se pretende alterar.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o ato de denominar ou batizar uma coisa é uma homenagem, ou seja, um gesto de reconhecimento público pelas qualidades ou feitos notáveis do homenageado por parte daqueles que o admiram por sua importância e sua contribuição para algum ramo da civilização. Não há regra que vincule a homenagem a uma figura de importância para o ramo, muito embora seja concretamente mais adequado homenagear alguém da própria área.

¹PARECER SOLICITADO POR JOSÉ ANTONIO CONTI JÚNIOR, PROCURADOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (ANDRADAS-MG)

Trata-se de assunto da competência do Município homenagear personalidades com nomes de praças, ruas, bairros e até mesmo prédios públicos, hospitais, cemitérios, presídios e escolas. Tal competência se estabelece de forma concorrente entre os poderes municipais.

Não obstante, a denominação de próprios públicos ligados à estrutura de cada um dos poderes é questão ligada diretamente ao poder envolvido. Por conseguinte, a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder, assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração, não havendo que se falar em ingerência indevida de um Poder sobre outro.

Tecidas estas considerações, inferimos que, por exemplo, ao denominar uma escola, o mais correto é utilizar o nome de um professor muito querido e reconhecido na localidade ou um educador de notória importância. Entretanto, isso é uma decisão do administrador a quem incumbe a gestão da coisa pública e não uma imposição legal.

Em prosseguimento, consignamos que a denominação de próprios públicos de igual forma deve observância aos princípios constitucionais reitores da atuação da Administração Pública encartados no caput do art. 37 da Lei Maior, mormente aos da moralidade e impessoalidade.

O Princípio da Moralidade, de acordo com a lição de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO em 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, como 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 em 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".

Assim, o princípio da impessoalidade, previsto § 1º, do art. 37, da CRFB/88, veda a indicação de nomes em obras públicas, quando caracterizada não a publicidade institucional, mas a promoção pessoal de autoridade, tendo em vista primordialmente interesses eleitorais. Com isso, almeja-se evitar a personalização da coisa pública, que é fato odioso e fruto de interesses coronelistas há muito arraigados na prática política brasileira e que devem ser repudiados pela moderna Administração Pública.

Sobre a aplicação dos Princípios da Moralidade e da Impessoalidade em relação à denominação de obra pública, cabe transcrever o seguinte Acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que qualifica conduta de Prefeito em desconformidade com esses princípios como improbidade administrativa. Vejamos:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EX-PREFEITO QUE, NO EXERCÍCIO DO MANDATO, APÓS RECUSA DO PROJETO DE LEI PELA CÂMARA DE VEREDORES, EXPEDIU DECRETO, CONFERINDO AO GINÁSIO DE ESPORTES DA CIDADE A DENOMINAÇÃO DE MANECÃO, EM HOMENAGEM AO SEU GENITOR. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO



DA VIA ELEITA. COMPETÊNCIA DO STF. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À EX-PREFEITO. QUESTÃO NÃO DECIDIDA PELO TRIBUNAL A QUO E NÃO SUSCITADA NAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONDUTA DO RECORRENTE. CONFIGURAÇÃO DE ATO ATENTATÓRIO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/92.

(...).

5. É incontroverso que o recorrente, então Prefeito, mesmo ciente da necessidade de veiculação da matéria por lei e inobstante a desaprovação por parte da Câmara dos Vereadores, expediu decreto executivo, determinando a colocação do nome de seu próprio pai em obra pública.

6. Ainda que se admita, consoante asseverou o julgado a quo, não ter havido prejuízo ao erário e, portanto, configuração de ato administrativo previsto no artigo 10 da Lei 8.249/92 (o que não se questiona sob pena de reformatio in pejus), tal fato não impede seja a conduta enquadrada no disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, uma vez que a configuração do ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da Administração Pública não exige prejuízo ao erário, nos termos do art. 21 da Lei 8.429/92. Precedente.

7. Assim, não há como negar que a atribuição do nome do genitor do recorrente a prédio público, em evidente desobediência ao determinado pelo legislativo municipal, que havia anteriormente recusado projeto de lei com o mesmo conteúdo, fere princípios constitucionais da moralidade administrativa, impessoalidade e legalidade, o que se subsume ao disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92.

8. Demonstrado o indispensável elemento subjetivo, ou seja, a conduta dolosa do agente público de atentado aos princípios da Administração Pública, é de se concluir que a pretensão trazida no presente recurso especial, no sentido de que os fatos narrados pelo parquet não configuram ato de improbidade administrativa, não merece prosperar, devendo ser mantido o



acórdão atacado.

9. Recurso especial não provido".(STJ - 1ª Turma. REsp 1146592 / RS. Julg. em 04/05/2010. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES)

Tecidas estas considerações de ordem geral acerca da denominação dos logradouros e próprios públicos, adentramos ao cerne da questão proposta (que não se isenta da correlação com o princípio da moralidade), qual seja a vedação da denominação no caso de a pessoa homenageada tratar-se de ditador, escravocrata, racista, torturador e pessoas ligadas a movimentos nazifacistas, genocídio e discurso de ódio.

Como as hipóteses sobre a qual se pretende a vedação foram apresentadas de forma muito ampla (por exemplo, como se pode reconhecer com segurança o autor de um discurso de ódio - hate speech - e qual órgão competente para tal reconhecimento), talvez se revele mais eficiente que o legislador mencione crimes contra a humanidade. Ao nosso sentir, é preciso trazer elementos objetivos para viabilizar a vedação a qual se pretende para fastá-la de celeumas e garantir sua validade.

Para o escoreito deslinde da questão, primeiramente, cabe aferir quais são os crimes de lesa humanidade (que de antemão registramos conglobar muitas das condutas mencionadas na consulta). O Estatuto de Roma (diploma que criou o Tribunal Penal Internacional - TPI), promulgado pelo Decreto nº 4388/02, em seu art. 7º, dispõe da seguinte forma:

"Artigo 7º

Crimes contra a Humanidade

1. Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por "crime contra a humanidade", qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque:



- a) Homicídio;
- b) Extermínio;
- c) Escravidão;
- d) Deportação ou transferência forçada de uma população;
- e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional;
- f) Tortura;
- g) Agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável;
- h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, tal como definido no parágrafo 3o, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou com qualquer crime da competência do Tribunal;
- i) Desaparecimento forçado de pessoas;
- j) Crime de apartheid;
- k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

2. Para efeitos do parágrafo 1o:



a) Por "ataque contra uma população civil" entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política;

b) O "extermínio" compreende a sujeição intencional a condições de vida, tais como a privação do acesso a alimentos ou medicamentos, com vista a causar a destruição de uma parte da população;

c) Por "escravidão" entende-se o exercício, relativamente a uma pessoa, de um poder ou de um conjunto de poderes que traduzam um direito de propriedade sobre uma pessoa, incluindo o exercício desse poder no âmbito do tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças;

d) Por "deportação ou transferência à força de uma população" entende-se o deslocamento forçado de pessoas, através da expulsão ou outro ato coercivo, da zona em que se encontram legalmente, sem qualquer motivo reconhecido no direito internacional;

e) Por "tortura" entende-se o ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa que esteja sob a custódia ou o controle do acusado; este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legais, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas;

f) Por "gravidez à força" entende-se a privação ilegal de liberdade de uma mulher que foi engravidada à força, com o propósito de alterar a composição étnica de uma população ou de cometer outras violações graves do direito internacional. Esta definição não pode, de modo algum, ser interpretada como afetando as disposições de direito interno relativas à gravidez;

g) Por "perseguição" entende-se a privação intencional e grave de direitos fundamentais em violação do direito internacional, por motivos relacionados com a identidade do grupo ou da coletividade em causa;

h) Por "crime de apartheid" entende-se qualquer ato desumano análogo aos referidos no parágrafo 1º, praticado no contexto de um regime institucionalizado de opressão e domínio sistemático de um grupo racial sobre um ou outros grupos nacionais e com a intenção de manter esse regime;

i) Por "desaparecimento forçado de pessoas" entende-se a detenção, a prisão ou o seqüestro de pessoas por um Estado ou uma organização política ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa a reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um prolongado período de tempo.

3. Para efeitos do presente Estatuto, entende-se que o termo "gênero" abrange os sexos masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade, não lhe devendo ser atribuído qualquer outro significado.

Além do Estatuto de Roma, o Brasil é signatário de outros tratados internacionais de Direitos Humanos, dentre os quais destacamos o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/92). O Brasil também reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisprudência indica que a proibição dos indigitados delitos, bem como a obrigatoriedade de sua persecução e punição caracterizam normas cogentes.

Em assim sendo, lei local que venha a regulamentar a denominação dos logradouros e próprios públicos fazendo inserir no ordenamento jurídico respectivo a vedação da promoção de nomes que tenham efetivamente praticado crimes contra a humanidade se amolda

perfeitamente aos ditames dos Direitos Humanos. Todavia, em prol da segurança jurídica e do princípio constitucional da presunção de inocência (regra não só de julgamento, mas também de tratamento inscrita no art. 5º, inciso LVII da Constituição e no Pacto de São José da Costa Rica), deve eventual projeto de lei fazer constar a exigência de condenação transitada em julgado seja perante o Judiciário pátrio, seja perante o TPI (se for o caso ante a ineficiência daquele para a salvaguarda dos direitos humanos).

Ademais, vale o registro, à guisa de informação, de que, segundo a jurisprudência da Corte, delitos cometidos por agentes estatais com grave violação a direitos fundamentais constituem crimes contra a humanidade e são imprescritíveis e insuscetíveis de anistia.

Factível, outrossim, trazer para o rol das vedações crimes outros de suma importância, como o racismo e tortura fora do contexto de ataques generalizados, crimes previstos na Lei de crimes hediondos, crimes previstos na Lei Maria da Penha; no Estatuto da criança e Adolescente; maus tratos contra animais. Lembrando que mister, sempre, a exigência de condenação transitada em julgado.

Isto posto, concluimos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de março de 2022.