PROJETO DE LEI Nº 096/2022

EMENTA: "Dispõe sobre a publicidade dos atos, ao encontro da transparência pública, afetos às contratações por dispensa, inexigibilidade e carta convite no âmbito do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Rio das Ostras."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – As contratações realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Rio das Ostras, bem como de toda Administração Pública Direta e Indireta, procedidas por dispensa, inexigibilidade de licitação ou convite, serão obrigatoriamente publicadas no Portal da Transparência, acessado pelos sítios eletrônicos dos Poderes e dos entes, devendo constar em *links* específicos denominados Dispensas, Inexigibilidades e Cartas Convites e no Jornal Oficial do Município.

§ 1°. Os prazos de publicidade dos atos vinculados às contratações realizadas na forma do *caput* deste artigo serão os mesmos constantes da Lei Federal nº 8.666/93.

§ 2°. A partir do momento em que os Poderes Executivo e Legislativo, bem como toda Administração Pública Direta e Indireta, adotem integralmente as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, os prazos de publicidade dos atos vinculados às contratações realizadas na forma do *caput* deste artigo serão os mesmos constantes da própria Lei Federal nº 14.133/2021.

Art. 2°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 30 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A base da democracia e da própria eficiência na Administração Pública está ligada diretamente à transparência e informações acerca do uso da receita pública da Administração Pública e dos atos administrativos praticados o que, evidentemente, deve atender ao interesse público maior.

No caso, a norma guerreada se restringe a dar efetividade ao direito de acesso à informação à população local (art. 5º, inciso XXXIII, da. Constituição Federal) e de acordo com o disposto na Lei 12.527/2011 (Lei da Transparência).

Para garantir essa transparência e publicidade, o mais adequado é justamente a utilização do Portal de Transparência já existente e utilizado por servidores capacitados do Poder Executivo aliado à publicação em Jornal Oficial que hoje é exclusivamente eletrônico, inexistindo gastos em nenhuma das hipóteses adotadas.

Além do que, essa transparência não causará qualquer ingerência do Poder Legislativo na estrutura das Secretarias Municipais, aumento de despesas que inviabilizem a prática dos atos aqui previstos em norma legal ou alteração do regime jurídico dos servidores públicos.

Em outras palavras, nos termos da proposição não se verifica qualquer imposição de atribuições a órgãos públicos ou interferência na Administração do Município, eis que a norma apenas visa a divulgação de informações de interesse da coletividade que já estão disponíveis, de tal sorte que descabida qualquer alegação de ofensa ao princípio da reserva da Administração.

O primado é, em última instância, pela transparência necessária em atos do governo local, ensejando publicidade às contratações, no site da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, não se tratando de assunto reservado à iniciativa legislativa do Executivo, nem tampouco criando obrigação irrazoável.

Há, portanto, informação sobre atividade já exercida pela Administração, bastando serem agora divulgadas no veículo oficial de imprensa do Município e no Portal de Transparência do Poder Executivo e do Poder Legislativo, também já existentes.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Como já observado, a divulgação oficial de informações é dever primitivo na Constituição de 1988 (art. 37, *caput* e § 1º), especialmente para informação acerca das condições da prestação de serviço público e atos administrativos.

Secundariamente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Ou seja, no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e na Lei Orgânica Municipal e que devem ser interpretadas restritivamente.

Não há dúvidas a respeito da importância sobre o direito do cidadão ao acesso à informação perante os órgãos públicos, sendo inclusive direito fundamental decorrente diretamente do texto constitucional como, por exemplo, a previsão expressa do art. 5°, XXXIII, da Carta Magna segundo o qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral.

A proposição nada mais faz do que atender o princípio da publicidade, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição da República. De acordo comas diretrizes do referido princípio, é obrigatória a divulgação dos atos administrativos visando à sua transparência aos administrados.

Ademais, vale lembrar da Lei Federal n° 12.527/2011 que estabeleceu um paradigma em matéria da transparência pública determinando que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, devendo os órgãos públicos assegurar a gestão transparência da informação e amplo acesso a ela, exatamente como pretende a proposição, algo que vem explicitado no art. 6°, I, da Lei Federal:

> "Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
>
> I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;"

De seu turno, infere-se que a proposição pretende conferir publicidade e transparência no caso concreto, e, com isso, facilitar o exercício da atividade fiscalizadora nata do Poder Legislativo, albergada no art. 79 da Constituição Estadual, encontrando-se tal entendimento em sintonia com a jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal, o qual se orientou no sentido de que o projeto de lei que obrigue o Poder Executivo a concretizar o princípio constitucional da publicidade, por intermédio da divulgação de dados ou informações na imprensa oficial e/ou na internet, pode ser de iniciativa do Poder Legislativo, consoante se vê dos arestos abaixo colacionados:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.379/2011 DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL – SP. PROCESSO LEGISLATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO INICIAR PROJETO DE LEI PARA OBRIGAR O PODER EXECUTIVO A CONCRETIZAR O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE. LEI QUE DISPÕE SOBRE A DIVULGAÇÃO, EM DIÁRIO OFICIAL OU SÍTIO DA INTERNET, DE INFORMAÇÕES SOBRE PRECATÓRIOS A SEREM PAGOS PELA MUNICIPALIDADE. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO PROVIDO." (RE 728895/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20/03/2018; grifou-se).

*-

"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 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 2.444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 02.02.2015; grifou-se).

Consoante se colhe do voto proferido pelo Min. Dias Toffoli na ADI 2444/RS, acima citada, tem-se que a "***publicidade é princípio informador da República democrática constitucionalizado pela Carta de 1988, e a ela se submetem todos os comportamentos estatais. Isso porque o caráter republicano do governo (res publica) e a cláusula segundo a qual "todo o poder emana do povo" (art. 1º, parágrafo único, CF/88) pressupõem que haja transparência nos atos estatais, a qual, por sua vez, se obtém mediante a mais ampla publicidade desses atos, possibilitando-se, assim, a todos os cidadãos que deles tomem conhecimento e, desse modo, os legitimem***".

Nesse sentido, vale transcrever os ensinamentos do mestre Jacques Chevallier (*in* O Estado Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 185), ao tratar do princípio democrático sob a óptica da lógica representativa, *in verbis*:

> "(...) a lógica democrática pesa ainda sobre o exercício do poder: se os governantes dispõem de uma margem de independência relativamente aos eleitores (margem garantida pela ausência de mandato imperativo e de revogabilidade), eles não deixam de ser submetidos ao controle permanente dos cidadãos; esses têm o direito de formar livremente sua opinião e de a expressar sob modalidades diversas (manifestações, petições), fora dos momentos eleitorais. Os governantes são obrigados a submeter permanentemente as suas condutas e gestos relativamente à 'opinião pública' e suas decisões são necessariamente submetidas ao teste do debate".

Dessa forma, revela-se elementar a exigência de transparência por parte da Administração Pública e a possibilidade de controle dos atos estatais, não devendo os governos se furtarem à vigília do povo e da opinião pública, e nem dos órgãos fiscalizadores, tanto assim que o art. 77 da Carta Estadual consagra expressamente o princípio da publicidade como um dos princípios a serem seguidos pela Administração Pública, em prestígio ao Estado Democrático de Direito.

Outrossim, não há como olvidar ser a publicidade imprescindível para viabilizar o controle dos atos administrativos, tanto para proteger direitos de particulares em suas relações com a administração pública, quanto para fiscalizar objetivamente a atuação estatal.

Consoante alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*in* Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 90), "*será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas*."

Nesse diapasão, tem-se que a proposição se amolda perfeitamente no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Não dispôs a proposição sobre nenhum aspecto material atinente à organização mesma ou ao funcionamento inerente ao serviço público municipal, o que de fato consistiria em invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Seu campo de abrangência limitou-se a prever, com arrimo direto no texto constitucional, a singela necessidade de divulgação e informação à população interessada de gastos de verbas públicas.

Analisando a Lei n° 1.410/2020 do Município de Ilhabela/SP (extremamente similar à presente) o e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu expressamente a constitucionalidade da legislação, como se vê da ementa abaixo transcrita:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 1.410/2020, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal da Estância Balneária do Município de Ilhabela, que dispõe sobre transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos: 'Fica o Poder Executivo obrigado, nos casos de contratação através da modalidade de Carta Convite, ou ainda contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação, a dispor no Portal de Transparência da Prefeitura, em local próprio, todos os instrumentos convocatórios ou editais, e respectivos contratos, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias antes da data da apresentação das propostas. Essa lei trata da transparência na contratação de serviços e aquisição de produtos na modalidade carta convite e contratos com dispensa ou inexigibilidade de licitação em site oficial do Executivo. Reserva de iniciativa por parte do Executivo. Inocorrência. Iniciativa do Poder Legislativo. Possibilidade. Alegação de obrigação irrazoável à administração. Insubsistência. Dever de transparência inerente à administração pública. Ausência de afronta aos artigos 1º, 5º e 144 da Constituição Estadual, à independência e à harmonia dos Poderes. Ação julgada improcedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2189157-60.2020.8.26.0000, Des. (a) Rel. (a) Cristina Zuchhi, Órgão Especial TJSP, Data do Julgamento: 07/07/2021; grifou-se).

Por outro lado, se ressalte que sequer é possível vislumbrar a geração de despesas ao ente municipal, pois o custo para o cumprimento da norma, ao que tudo indica, seria irrisório, mormente considerando já dispor a Prefeitura de um Portal da Transparência, em seu sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

A presente lei não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no*

STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)".

A independência dos poderes não é absoluta a ponto de engessar o governo; daí a harmonia estabelecida no art. 2.º da Carta Magna. Decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI-MC n. 2.072/RS, que o Poder Legislativo pode editar leis que criem despesas, pois, caso contrário, não poderá ele legislar sobre a maioria das matérias.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 30 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador