PROJETO DE LEI Nº . 254/2022

EMENTA: "Dispõe sobre a Publicação no Portal da Transparência do Poder Executivo, dos Dados Relativos à Frota de Veículos Oficiais 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 o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – A Prefeitura Municipal de Rio das Ostras disponibilizará em seu Portal da Transparência os seguintes dados acerca de toda a frota, própria e locada, de veículos automotores pertencente à Administração Pública Municipal:

I - identificação e descrição do veículo (se próprio ou locado, marca/modelo, tipo, espécie, placa, chassis, RENAVAM, combustível, se rastreado por GPS, ou não);

II - setor/departamento a qual o veículo pertence;

III - situação atual (ativo ou inativo);

IV - identificação do condutor, com o respectivo nome completo;

V - data do abastecimento, quantidade (valor unitário e valor total abastecido), número da nota fiscal, fatura, recibo;

VI - relatório mensal de trafego dos veículos;

VII - estando os veículos, bem como os maquinários pesados, parados por qualquer razão de manutenção deverá ser também informado as peças a serem substituídas e a previsão de retorno do veículo à frota, para atendimento das demandas da população.

Art. 2º. – As disposições do artigo se aplicam a todas as máquinas pesadas (trator, pá-carregadeira, escavadeira, entre outros) utilizadas pela Administração Pública, sejam elas próprias ou locadas.

Art. 3º. – As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações próprias existentes no orçamento do Município de Rio das Ostras.

Art. 4°. – Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das Sessões, 09 de junho 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 municipal, evidentemente, deve atender ao interesse público maior.

O que se pretende é que com a transparência dos veículos e suas informações que compõem a frota oficial municipal tenham publicização para toda a população uma vez que hoje é simplesmente omissa a legislação municipal nesse sentido, contrariando por inteiro o princípio constitucional da publicidade, garantindo que não haja desvio de finalidade na utilização dos automóveis.

Busca-se apenas e tão somente dar efetiva publicação destas informações à comunidade local, prestigiando-se os princípios constitucionais da publicidade e da transparência consagrados no art. 37 da Constituição da República Federal bem como o acesso à informação (art. 5º, XXXIII, da Carta Magna) de acordo com o disposto na Lei 12.257/2011 (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, inexistindo gastos com a implementação das determinações constantes nesta proposição.

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.

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.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo, inexistindo usurpação de competência da União uma vez que já há diversas normas similares editadas em âmbito municipal, ainda mais perante o caso da proposição em que se busca proteger interesse local dos cidadãos em condição de vulnerabilidade – atendendo, assim, o art. 30, I e II, da Constituição da República –, algo que já se disse nas linhas acima.

De outra parte, a proposição não impõe ao Poder Executivo obrigações e atribuições típicas de administração, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo. Não invade matéria constitucionalmente inserida na reserva da Administração nem, igualmente, na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

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.

A matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

A simples leitura do art. 112, §1º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é o suficiente para esclarecer que a matéria ora tratada não se encontra no rol exaustivo e não ampliável das matérias legislativas que se submetem à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

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 transparência dos atos administrativos 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 na forma de utilização de bens públicos.

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.

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.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, lembrando que a presente proposição é similar à Lei n° 13.923/2020 do Município do Uberaba/MG que foi sancionada com reconhecimento de sua constitucionalidade.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do 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, 09 de junho de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador