PROJETO DE LEI Nº 034/2021

EMENTA: Dispõe sobre a elaboração e a publicação do Orçamento Criança e Adolescente – OCA, no âmbito 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. – O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de elaboração e execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento Criança e Adolescente - OCA, com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.

Parágrafo Único. Para os fins desta Lei, considera-se Orçamento Criança e Adolescente a soma dos gastos orçamentários exclusivamente destinados às ações e aos programas direcionados para os menores de dezoito anos.

Art. 2°. – O relatório a que se refere o *caput* do art. 1° desta Lei deverá conter as seguintes informações, discriminadas por unidade orçamentária, para valores em reais e metas físicas:

I - previsão e execução orçamentária do exercício anterior;

II - diferença entre a previsão e a execução orçamentária do exercício anterior, em valores absolutos e percentuais;

III - previsão orçamentária do exercício atual;

IV - diferença entre a previsão orçamentária do exercício atual e a do exercício anterior, em valores absolutos e percentuais.

Art. 3°. – O relatório a que se refere o *caput* do artigo 1° desta Lei deverá ser publicado no Portal de Transparência do Poder Executivo e no Portal de Transparência do Poder Legislativo, garantindo a devida publicidade.

Art. 4°. – O Poder Executivo poderá regulamentar essa lei na medida que achar conveniente e dentro dos parâmetros aqui estabelecidos, dentro do prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 5°. – O Poder Executivo iniciará as publicações eletrônicas com o prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a regulamentação desta Lei.

Art. 6°. – O Poder Executivo iniciará as publicações em forma de anexo, em todas as fases de elaboração e execução orçamentária, a partir do primeiro Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias após a regulamentação desta Lei.

Art. 7º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 22 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem como principal objetivo garantir a observância dos direitos fundamentais dos cidadãos como um todo, em especial das crianças e adolescentes diante de sua vulnerabilidade, concretizando a Constituição da República, privilegiando a o interesse público.

Na visão ampliada e mais evolutiva do ordenamento jurídico como um todo deve-se observar a forma federativa do Estado de maneira efetiva para que cada ente tenha autonomia para legislar sobre matérias de suas interesses e em conjunto com outros entes quando a matéria for concorrente, Realmente, o princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. É a consagração da chamada Federação Cooperativa no âmbito pátrio.

O Orçamento Criança e Adolescente, criado pela presente proposição, nada mais é do que o levantamento do conjunto de ações e despesas contidas no orçamento público destinado à proteção, defesa e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes. Na cidade de Belo Horizonte, o conceito do OCA foi incorporado à sua metodologia orçamentária desde 2008. Em 2010, a Câmara Municipal da capital mineira aprovou o Projeto de Lei que formalizou a execução do orçamento temático com foco nos menores de dezoito anos.

É importante frisar, nesse contexto, a necessidade de que, no relatório a ser apresentado pela Administração Pública, seja feita a análise simultânea dos valores financeiros e físicos, para que seja avaliada a efetividade das políticas públicas.

Cabe ressaltar que a elaboração do OCA não resultará em ônus financeiro para o Município e servirá como mais uma ferramenta de transparência das contas públicas, divulgação de resultados e consolidação das políticas públicas.

É essa a justificativa de mérito que fundamenta a apresentação da presente inovação normativa, cabendo, ainda, tecer alguns comentários a respeito da competência legislativa do município para tratar sobre o tema e

também a possibilidade da iniciativa advir do Poder Legislativo a fim de que não pairem dúvidas sobre o tema.

Pois bem. 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.

Como se vê, 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 novas atribuições à Secretaria. 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.

Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

É bom registrar que a presente Lei é similar à Lei n° 6.054/2016 do Município do Rio de Janeiro e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro por seu Órgão Especial, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, como se vê da ementa abaixo transcrita:

> "PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI Nº 6.054/201. ELABORAÇÃO E PUBLICIAÇÃO DE RELATÓRIO SOBRE O ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE – OCA. DIREITO FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O PODER EXECUTIVO E O PODER LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE TEM POR OBJETIVO FAVORECER A TRANSPARÊNCIA, A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE DA GESTÃO FISCAL, NÃO IMPONDO AO PODER EXECUTIVO OBRIGAÇÕES E COMPROMISSOS E NÃO ADENTRANDO EM QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA

> PUBLICIDADE. ARTIGOS 77 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO E 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO." (Representação por Inconstitucionalidade n° 0066359-68.2016.8.19.0000, Des. Rel. (a) Maldonado de Carvalho, Data de Julgamento: 05/12/2018, Órgão Especial, TRJ; grifou-se).

Especificamente, o artigo 30, II e VII da Constituição da República assinala que cabe à edilidade suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

No particular, o comando de suplementação é expressamente veiculado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em diversos momentos:

> "Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.
>
> (...)
>
> Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
>
> (...)
>
> Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:
>
> I - municipalização do atendimento;
>
> II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
>
> III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

> IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.
>
> (...)
>
> Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.
>
> Parágrafo Único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei."

Ora, se o Município responde por tais deveres, deve dispor dos meios necessários a concretizá-los, na amplitude consagrada pela teoria dos poderes implícitos, até porque, considerado o princípio da legalidade, somente poderá atender a todas essas diretrizes se, antes, sedimentar normativamente a sua atuação. Em outras palavras, deve-se observar a hermenêutica ampliativa da autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação.

O artigo 45 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro – norma simétrica ao conteúdo do artigo 227 da Constituição da República – prevê que é "*dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*".

Em se tratando de direitos fundamentais da criança e do adolescente, que são amparados, inclusive, pelos princípios constitucionais da prioridade absoluta e da proteção integral, a possibilidade de propor e iniciar processo legislativo sobre a questão se apresenta de maneira concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Traduzindo, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do atendimento dos comandos constitucionais relacionados às crianças e adolescentes de um modo geral "*é preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, "caput") – qualifica-se como um dos direitos sociais mais*

expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num "facere"(...)[1]"

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição 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 também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

Com isso, o objetivo da proposição é apenas favorecer a transparência, a fiscalização, e o controle da gestão fiscal não faz qualquer referência à assunção de novos ônus, obrigações e compromissos pelo Poder Executivo, além de não adentrar em questões orçamentárias.

Não há dúvida de que ao Poder Executivo cabe, com exclusividade, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração, definindo a forma como o orçamento será distribuído e gerido, sendo certo, como já sinalizado, que o objetivo da norma impugnada é a de apenas favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.

Acresça-se que a matéria objeto da proposição em exame – elaboração de relatório sobre o Orçamento Criança e Adolescente – OCA – insere-se como direito fundamental à proteção da criança e do adolescente, não havendo que falar em vício de inconstitucionalidade, pois não houve invasão da esfera de competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

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 - esta 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.

[1] AI 583476/SC, Min. Rel. Celso de Mello- Julgado em: 06/05/2010).

Assim, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

Ora, 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).

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)*".

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 – algo que, repita-se mais uma vez, sequer acontece aqui – não havendo a inclusão ou modificação nas estruturas das Secretarias do Poder Executivo nem manifestação sobre o regime jurídico de seus servidores.

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, que 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, 22 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador