PROJETO DE LEI Nº229/2021

EMENTA: "Dispõe sobre a Divulgação dos Dados dos Conselhos Municipais no Portal de Transparência no Município de Rio das Ostras."

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 Municipal disponibilizará, em seu Portal da Transparência na internet, os seguintes dados relacionados aos Conselhos Municipais:

I – nome dos integrantes titulares e suplentes, assim como o cargo, instituição ou órgão que o mesmo representa;

II – dados para contato com o Conselho tais como o número de telefone, *e-mail* e eventual endereço do Conselho;

III – calendário anual contendo datas, horários e local onde ocorrem as reuniões, divulgando-se, ainda, as reuniões de forma virtual;

IV – as atas das reuniões, os relatórios, editais, resoluções e as normas aprovadas.

§ 1°. Os arquivos citados nos incisos acima deverão ser disponibilizados até 10 (dez) dias úteis da data de expedição.

§ 2°. Os documentos devem ser salvos em formato pesquisável, em arquivos individualizados e nomeados de acordo com o seu conteúdo.

Art. 2°. – A divulgação de dados deverá ser feita em estrita observância ao previsto na Lei Federal n° 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) –.

Art. 3°. – A Câmara Municipal deverá disponibilizar em seu site oficial um ícone denominado "Conselhos Municipais" redirecionando os usuários de sua página para o *link* da Prefeitura Municipal.

Art. 4°. – O Poder Executivo Municipal poderá editar normas complementares à execução desta Lei bem como regulamentá-la no que couber.

Art. 5°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 10 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição em questão tem por objetivo principal conferir publicidade aos atos administrativos praticados pela Administração Pública e tornar claro, disponível e acessível qualquer tipo de informação neste sentido a todos do povo.

A participação social é imprescindível para o exercício da cidadania. Afinal, o contato dos cidadãos com a esfera pública, em todos os seus âmbitos, aproxima-os de processos, ações e políticas públicas que dizem respeito às suas vidas e impactarão no seu dia a dia. Muitas pessoas se sentem incapazes, de mãos atadas frente às decisões do poder público. Mas existe uma saída: participar.

Os Conselhos Municipais, também chamados de conselhos de políticas públicas, são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma participação ativa no processo de criação de políticas públicas no Brasil. Infelizmente, é possível que a população em geral quase nunca ouviu falar desse tema. É porque os conselhos de fato são pouco divulgados e, consequentemente, ficam invisíveis para boa parte da população.

A participação popular é garantia constitucional nas áreas de seguridade social, educação, entre outras. Por isso, normalmente existem vários conselhos em um único município, pois cada um trata de uma área diferente do interesse público, como: educação, saúde, infância e juventude, direitos da mulher, mobilidade urbana, meio ambiente, entre outras. Nesses espaços, a sociedade civil pode intervir na implementação de políticas públicas, questionar seu funcionamento e propor alterações e melhorias. Afinal, é o povo que sente as consequências das medidas do Poder Público.

Todas as reuniões de conselhos de políticas públicas devem ser realizadas em local de fácil acesso para o público, com horário, data, local e pauta divulgados com antecedência. Em Botucatu existem os seguintes conselhos: Conselho Municipal do Meio Ambiente, Conselho Municipal da Saúde, Conselho Municipal de Políticas para Mulheres, Conselho Municipal De Turismo etc.

Dessa forma, o objetivo da proposta é possibilitar maior transparência sobre o trabalho dos Conselhos Municipais, facilitando o acompanhamento e a participação dos cidadãos. Além disso, a norma atenderá ao princípio da publicidade dos atos administrativos de que trata a Carta Magna.

De se registrar que o conteúdo do artigo 1º da proposição demonstra que se trata de norma de caráter geral e abstrato, a fim de proteger interesses da comunidade local, que poderá ser implementada pelo Poder Executivo, no âmbito da sua competência administrativa, respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública, sem extrapolar o que já há estabelecido pelo Poder Executivo local a respeito.

O pretendido é 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, inciso XXXIII, da Carta Magna) de acordo com o disposto na Lei 12.257/2011 (Lei da Transparência).

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem os artigos 29 e 30 da Magna Carta.

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 atribuições à Secretaria.

De seu turno, infere-se que a proposição pretende conferir publicidade e transparência a atos administrativos no âmbito do município de Rio das Ostras, 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 enquadra-se perfeitamente no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, de modo a reafirmar e da cumprimento ao princípio constitucional da publicidade da administração pública e da transparência dos atos estatais, insculpido no art. 79 da Constituição Estadual, e no art. 37, *caput*, da Constituição da República, além de concretizar o dever do ente municipal de disponibilizar ao cidadão, de forma simples e rápida, informações de interesse público, tal como preconiza a Lei Federal nº 12.527/2011.

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 que já existe em outros entes da Federação ao longo do país, como, por exemplo, a Lei n° 8.668/2021 do Município de Marília/SP e a Lei n° 090/2021 do Município de Matina/BA.

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).

Por outro lado, 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.

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, 13 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador