PROJETO DE LEI Nº 066 /2022

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

Sala das Sessões, 17 de março de 2022.

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 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[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.

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

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.

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.

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).

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.

Regras restritivas dos Poderes devem ser interpretadas também restritivamente. O art. 63 da Constituição Federal veda o aumento de despesas apenas em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, permitindo-o, porém, nos projetos de iniciativa concorrente.

Ora, caso só o Poder Executivo pudesse criar despesas, ter-se-ia que julgar inconstitucionais todas as leis assistenciais de iniciativa parlamentar, vale dizer, as que tratam da saúde, da previdência, do acesso à moradia e à justiça. Os casos seriam todos análogos à presente proposição, em que, repetindo as razões de decidir do Ministro Moreira Alves no precedente supracitado, o Guardião da Constituição proferiu a seguinte decisão:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. **TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...] "1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes**. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direto à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. [...]" (**ADI n. 3.394/AM**, Min. Eros Grau, STF; grifou-se).

Diante disso, dentro dos limites do razoável, pode o Legislativo, em projeto de Lei de sua iniciativa, impor obrigações ao Poder Executivo que impliquem aumento de despesas, desde que não se intrometa na independência orgânica da

Administração e na escolha dos meios executivos, que começa com a elaboração do orçamento.

A razão disto é o fato de os direitos fundamentais possuírem eficácia direta. Assim, seu cumprimento é sempre cogente ao Administrador, estando sujeita à discricionariedade apenas a escolha dos meios executivos. Isto, aliás, não é novidade.

Justamente para evitar abusos, desde sua concepção, o princípio da separação de poderes confere ao Legislativo a faculdade de editar leis, cujo cumprimento não está à mercê dos desígnios do administrador.

Se o Legislativo não puder gerar despesas, o Executivo terá a exclusividade de se autodisciplinar. Na sequência, tornar-se-á inútil, além da atividade do Legislativo, também a do Judiciário, pois pouco poderá fazer o aplicador imparcial da Lei se ela nasce parcial, eis que editada por seu próprio destinatário. Permitir que uma situação desta ordem se instalasse, significaria desequilibrar o sistema de freios e contrapesos pela subversão do princípio da independência, ignorando a necessidade de harmonia.

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.

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, 17 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador