PROJETO DE LEI Nº. 216/2021

EMENTA: "Torna obrigatória a publicação pelo Poder Executivo, no site oficial da Prefeitura Municipal, através do Portal da Transparência, de informações atualizadas e detalhadas acerca das notificações e penalidades aplicadas às concessionárias prestadoras de serviços públicos no âmbito do 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. – Torna-se obrigatória a publicação pelo Poder Executivo, no site oficial da Prefeitura Municipal, através do Portal da Transparência, de informações atualizadas e detalhadas acerca das notificações e penalidades aplicadas às concessionárias prestadoras de serviços públicos no âmbito do Município de Rio das Ostras.

.

Art. 2°. – A publicação de que trata esta Lei consistirá de disponibilidade no Portal da Transparência do Município de cópia digitalizada na íntegra de todos os documentos requeridos pelo art. 1º.

Art. 3°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 02 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição em questão tem por objetivo principal conferir publicidade às notificações e penalidades que devem ser aplicadas pelo Poder Executivo às concessionárias que prestam serviço público em âmbito municipal, em especial a CEDAE e a EENEL, alvos de constantes reclamações pelos cidadãos da cidade.

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).

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 às notificações e penalidades aplicadas às concessionárias 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

> ao 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, ao permitir o controle sobre a atuação das concessionárias de serviços públicos no âmbito do Município, e de proteção não só aos munícipes, mas também às próprias empresas, de modo a evitar a ocorrência de eventuais abusos e injustiças, não sendo crível que a mera publicação no site oficial da Prefeitura de informações atualizadas e detalhadas acerca das notificações e penalidades aplicadas a tais empresas possa ocasionar qualquer dano moral, pois apenas reflete a tramitação do respectivo processo administrativo, 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, podendo citar como exemplo a Lei n° 4.678/2019 do

Município de Nova Friburgo/RJ idêntica à presente e cuja constitucionalidade foi reconhecida quando do julgamento da Representação de Inconstitucionalidade n° pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em caráter definitivo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **Lei Municipal nº 4.678 de 05.07.2019 do Município de Nova Friburgo, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade de publicação no site oficial, através do Portal da Transparência da Prefeitura, das informações relativas às notificações e penalidades aplicadas às concessionárias de serviço público, no âmbito do Município de Nova Friburgo. Ausência de vício de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a macular a Lei Municipal nº 4.678/19, eis que não foi criado, extinto ou modificado órgão administrativo municipal, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da Administração Pública, além de a norma questionada não interferir no desempenho da direção superior da Administração Pública, sendo que o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** De seu turno, infere-se pretender a lei ora questionada conferir publicidade e transparência às notificações e penalidades aplicadas às concessionárias no âmbito do município de Nova Friburgo, 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. Lei ora impugnada que se enquadra perfeitamente no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, ao permitir o controle sobre a atuação das concessionárias de serviços públicos no âmbito do Município de Nova Friburgo, e de proteção não só aos munícipes, mas também às próprias empresas, de modo a evitar a ocorrência de eventuais abusos e injustiças, não sendo crível que a mera publicação no site oficial da Prefeitura de informações atualizadas e detalhadas acerca das notificações e penalidades aplicadas a tais empresas possa ocasionar qualquer dano moral, pois apenas reflete a tramitação do respectivo processo administrativo, de modo a reafirmar e dar cumprimento ao princípio constitucional da publicidade da administração pública e dar transparência dos atos estatais. 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 sítio eletrônico na rede mundial de computadores, não se vislumbrando dos autos, portanto, a alegada existência de vício de inconstitucionalidade, quer formal, quer material, apta a ensejar a procedência do pedido autoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente." (Representação de Inconstitucionalidade n° 0045069- 89.2019.8.19.0000, Des. (a). Rel. (a) MARIA INÊS DA PENHA GASPAR, Data do Julgamento: 27/01/2020, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, TJRJ; grifou-se).

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 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, 02 de outubro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador