



PROJETO DE LEI Nº 028/2021

EMENTA: Institui Política de Transparência no Conteúdo das Obras em Trâmite ou Paralisadas no Âmbito 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 deverá divulgar, até o dia 30 de abril de cada exercício, em seu Portal de Transparência e no Diário Oficial do Município, a relação completa das obras em trâmite ou paralisadas em Rio das Ostras, contratadas no exercício anterior.

Parágrafo Único. A relação de que trata o *caput* deverá conter, em relação a cada obra, no mínimo:

- I - o tipo e a sua descrição;
- II - a data da contratação e a data do início da execução;
- III - a sua localização;
- IV - a extensão da obra;
- V - o valor total e o valor efetivamente pago até o dia 31 de dezembro do ano a que se refere a relação;
- VI - a situação da obra, se em andamento ou paralisada, indicando o percentual que já foi executado;
- VII – se a obra estiver paralisada que indique o motivo da paralisação, a solução adotada e eventual punição à empresa particular contratada quando o inadimplemento for dela decorrente;
- VIII - a data prevista para a sua conclusão;



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

IX- a empresa ou pessoa física responsável pela execução, relacionadas por cada parcela da obra, quando esta for licitada por partes;

X - a fonte dos recursos, inclusive discriminando se os recursos foram oriundos de verbas federais ou não.

Art. 2º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 19 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



A proposição em questão tem por objetivo principal conferir publicidade ao andamento das obras públicas no âmbito de Rio das Ostras a fim de que todos os cidadãos tenham pleno acesso ao *status* em que se encontram e, inclusive, permitindo seu acompanhamento de perto, realizando um controle externo por aquele que verdadeiramente detém o poder: o povo.

Além disso, 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.

Essa atribuição fiscalizadora e controladora da ação administrativa pelo Parlamento caracteriza um verdadeiro princípio essencial e inerente ao Poder Legislativo, constituindo um dos mecanismos de contrapesos à separação e à independência dos Poderes.

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).

Vale dizer que nem há de se cogitar de inconstitucionalidade da proposição sob qualquer ângulo que se analise tendo em vista a necessária transparência dos atos praticados pelo Poder Público, tendo inclusive o e. Supremo Tribunal Federal, quando, da análise de Lei idêntica à proposta, no julgamento da ADI nº 2.444, reconheceu sua indubitável **CONSTITUCIONALIDADE**. Ou seja, há já decisão proferida pela Corte Suprema do País conferindo constitucionalidade à lei idêntica à atual proposição, decisão esta proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade e que possui efeitos vinculantes e *erga omnes* a todos os entes e órgãos da Administração Pública em todas as esferas:

“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 nº 2.444/RS, Plenário do STF, Min. (a) Rel. (a) DIAS TOFFOLI, Data do Julgamento: 06/11/2014, STF; grifou-se).

A proposição, sinteticamente, cuida de elevado, basilar e radical assunto na senda da organização político-administrativa municipal: a transparência administrativa que se articula por um de seus subprincípios (a publicidade), ajustando à modernidade tecnológica o cumprimento da diretriz de diafanidade da gestão dos negócios públicos. 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.



Secundariamente, 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, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Ou seja, no processo legislativo, a regra é a iniciativa da lei pelo Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva de certas matérias a outro Poder. Assim, repita-se, a iniciativa reservada do Chefe do Executivo é exceção e só se configura nos expressos casos previstos na Carta Estadual e na Lei Orgânica Municipal e que devem ser interpretadas restritivamente.

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.

Em outras palavras, a jurisprudência do STF é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, três situações inexistentes aqui.

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.



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.

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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

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, 19 de fevereiro de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador