

PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL Nº 02/2021

Ementa: Dispõe sobre a implementação do Diário Oficial Eletrônico como meio de publicação dos atos oficiais do Poder Executivo Municipal de Cachoeira do Sul.

Relator na comissão especial: **Vereador MAGAIVER DIAS (PSDB)**

RELATÓRIO

1) Chegou a minha relatoria a referida proposta de emenda à lei orgânica do município de Cachoeira do Sul, conforme ementado acima. À proposta foram apresentados, pela provocação desta comissão especial 3 (três) pareceres, disponíveis à consulta, como detalhado abaixo:

- a) O parecer 48/2021 da Assessoria Jurídica da Casa abordou se manifestou pela legalidade e constitucionalidade da matéria em análise quanto à forma procedimental e conteúdo da norma;
- b) O parecer da UVERGS (União dos Vereadores do Rio Grande do Sul) por sua vez limitou-se à questão formal, aludindo que estando presentes as outorgas de 1/3 (um terço) dos membros do legislativo cachoeirense, como no caso em tela, a proposta “pode prosperar” sem analisar o conteúdo da proposta;
- c) O IGAM (Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos) emitiu orientação, pela consulta de nº 17878-2021, opinando “ *pela inviabilidade da proposição*”.

- 2) Sem adentrar nas razões de cada entendimento, passo a fundamentar o presente relatório e encaminhamento.

PRELIMINARES

- 3) Os requisitos formais ou procedimentos são aqueles aptos a permitir que determinada proposta seja levada à apreciação pelo plenário da Câmara Municipal de Vereadores de Cachoeira do Sul. Trata-se da iniciativa legislativa, que constitui um dos atos do processo legislativo, e consiste na faculdade de propor projeto de lei ao Poder Legislativo. Eles estão contidos na Lei Orgânica Municipal (LOA) nos seguintes termos:

Art. 30. O processo legislativo compreende a elaboração de:

*I - **emenda à Lei Orgânica;***

(...)

*Art. 32. **A Lei Orgânica pode ser emendada mediante proposta:***

*I - **de Vereadores;***

(...)

*§ 1º. No caso do item I a proposta deverá ser subscrita, no mínimo, **por um terço dos membros da Câmara Municipal.***

- 4) Cumprida a formalidade, pela outorga de 5 (cinco) parlamentares, a proposta teve seu rito disciplinado pelo processo legislativo atinente ao caso concreto e, passada esta condição procedimental, para ser validada, ingressando no ordenamento municipal, ela passa pelo crivo do soberano plenário, no qual precisa ser “*discutida e votada em dois turnos e ter-se-á aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros da Câmara Municipal*” pela leitura do art. 33 da LOM;

- 5) E é para que o plenário seja esclarecido sobre todas as situações que envolvem a referida PELOM que este parecer foi lavrado. Ao analisar a legalidade e a constitucionalidade de uma norma que emana do poder legislativo municipal deve-se fazer sob dois aspectos: o da pertinência com as constituições, federal e estadual, e sua lei orgânica, e sua iniciativa em função da matéria, sobre quem pode propô-la, a quem compete.

DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Da compatibilidade com a CF e CE

- 6) As constituições citadas e a lei orgânica de um município são as normas de maior valor em cada ente federativo e guardam relação de hierarquia entre si, de forma que a lei máxima municipal (LOM – lei orgânica municipal) deve estar em concordância com as mesmas normas nos âmbitos federal (CF – constituição federal) e estadual (CE – constituição estadual);

- 7) Assim sendo, diz a Constituição Federal de 1988, sobre publicidade:

*Art. 37. **A administração pública** direta e indireta de qualquer dos Poderes **da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

*§ 1º **A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.***

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 2º **Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.**

- 8) Decorrente desses mandamentos constitucionais é que existe, desde 2011, a lei nº 12.527, comumente chamada de lei de acesso à informação (LAI). Nota-se que a única ressalva na publicidade é feita quanto aos direitos fundamentais que tratam da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, previstos no inciso X, do art. 5º. O inciso XXXIII do referido artigo diz que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado".
- 9) Neste sentido, ressalvado entendimento diverso, disponibilizar os atos oficiais do poder executivo municipal somente em jornal impresso, cujo acesso se dá pela aquisição do exemplar avulso ou por assinatura,

viola a igualdade e o direito ao acesso amplo e irrestrito que a sociedade como um todo tem de ter dos atos da administração pública e não apenas os que têm condições de pagar por isso. Assim é que o vocábulo franquear, do § 2º, do art. 216, da CF/88, significa tornar franco, livre; liberar, permitir, facultar o uso de; permitir a entrada em.

10) Ainda nesta mesma direção é importante lembrar que no âmbito federal existe a plataforma Brasil, que substituiu o antigo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), surgido em 2008 como uma iniciativa do Governo Federal em prol da simplificação, automação e racionalização dos processos de transferências voluntárias da União, tornando-se responsável por todo o ciclo dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, no qual são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. O Siconv inaugurou uma nova era na gestão pública, renovou a relação entre a Administração Pública Federal com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as Organizações da Sociedade Civil, automatizando os processos de transferências e desburocratizando as atividades fins, com foco na substituição do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos, o que permite maior transparência e celeridade na execução das transferências voluntárias da União. Logo, se a possibilidade de se fiscalizar todos os repasses da União para o município é feita através deste portal na internet, inexistente razão para que os atos oficiais da municipalidade não sigam o mesmo caminho.

11) A constituição do estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, reproduzindo praticamente o que diz a CF/88 diz que:

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção

do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, **da publicidade**, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, **da economicidade**, da motivação, da transparência e o seguinte:

(...)

§ 1.º **A publicidade dos atos**, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, **deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social**, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, "slogans" ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos.

- 12) A inovação trazida pela lei maior estadual é a previsão do princípio da economicidade, expresso no art. 70 da CF/88¹, caracterizado pela obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, mantendo a qualidade e buscando a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos;
- 13) Neste sentido, importa referir que, assim como na União, o diário oficial do Estado do RS é eletrônico, "totalmente digital e interativo" como aparece em sua página inicial². Extinta em 2016, a Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (Corag) era a responsável pela impressão do documento;
- 14) Ainda no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, importa referir que a lei estadual nº 11.521/2000, prevendo a obrigação de divulgação na

¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

² Disponível em <https://www.diariooficial.rs.gov.br/>

imprensa oficial e na internet dados relativos aos contratos e obras públicas, norma esta já declarada compatível com a Constituição Federal de 1988 pelo Supremo Tribunal Federal (STF)³;

15) Vários são os benefícios da forma eletrônica de publicação dos atos oficiais. O primeiro é a economia de recursos financeiros da Prefeitura. Publicar eletronicamente, com acesso à população pela internet, é a forma mais econômica para o município. Outra questão é a rapidez: o Diário Oficial Eletrônico pode ser atualizado sem problemas, facilitando o trabalho do Executivo e do Legislativo. Com o sistema utilizado, o usuário facilmente insere as informações (texto, data etc.), que automaticamente gera a página do Diário, garantindo a publicação no dia seguinte e acesso imediato da população. Além disso, há uma grande economia de recursos naturais. Para produzir uma tonelada de papel, é necessário derrubar 11 eucaliptos. Com a publicação eletrônica, reduz-se o consumo de papel, além de tinta, produzindo-se menos lixo, energia elétrica, água e recursos humanos⁴.

16) No mesmo caminho trilhado pelas constituições federal e estadual do RS a lei maior da municipalidade de Cachoeira do Sul tratou do assunto como segue:

*Art. 65. A administração pública direta ou indireta, de qualquer dos Poderes do Município, obedecerá aos princípios e diretrizes da legalidade, impessoalidade, **publicidade**, moralidade, **eficiência**, razoabilidade, unidade, idoneidade dos agentes e dos servidores públicos e, também ao seguinte: (Vide Emenda à Lei Orgânica nº. 06/2013)*
(...)

³ ADI 2444, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO.

⁴ Disponível em: <http://www.diarioeletronicooficial.com.br/>.

§ 2º. **A publicação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo** ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

17) Na LOM de Cachoeira do Sul, reproduzido da CF/88, o princípio da eficiência significa poder e capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia, agir com produtividade e competência. No âmbito da gestão pública é fundamental ser eficiente, pois os serviços públicos devem atender de maneira satisfatória à coletividade, uma vez que o principal objeto da administração pública é sempre atender o interesse público, ou seja, todo e qualquer ato expedido no exercício da função administrativa deve sempre atender as necessidades dos cidadãos, uma vez que o interesse público é superior ao interesse privado. Segundo Meirelles se impõe a todo o agente público o dever de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, acrescentando que o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração⁵.

18) Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, ressalvado entendimento diverso, entendo que o assunto esteja esclarecido, estando a presente proposta de emenda a nossa lei orgânica municipal adequada ao que se propõe;

DA COMPETÊNCIA

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.

- 19) O ordenamento constitucional adotou o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de interesse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados-membros e matérias de interesse local, de competência do Município, na forma do art. 30, I, da CF/88. Quando fala que ao município compete, a constituição refere que aos poderes municipais, executivo e legislativo, cabe tal iniciativa.
- 20) Importa mencionar que a competência entre esses poderes municipais reside na prerrogativa ou quem é o legitimado na iniciativa, ou seja, quais temas podem ser tratados por cada um dos poderes na sua competência legislativa. Assim, diz o art. 24 da LOM que “*cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, não exigida esta para o especificado no artigo 25, **dispor sobre todas as matérias de competência do Município***”. Por sua vez as competências do município aparecem no art. 7º da LOM, um rol de 29 atribuições;
- 21) A grande discussão é sobre uma suposta invasão de competência do legislativo na prerrogativa que tem o chefe do executivo em organizar a administração pública municipal, segundo o art. 51, VI, da LOM, ao emendar a lei máxima do município obrigando o prefeito a publicar de forma eletrônica os atos oficiais por ele emanados;
- 22) Não há falar em vício de iniciativa, pois o PELOM nº 2/2021 não trata de criação, estruturação ou atribuições de órgão da administração pública, mas mero fato de criar novo dever a ser cumprido pelo poder executivo, da mesma forma como é feito pelo poder legislativo desde 2018. O parlamento não está a desrespeitar a autonomia do chefe do executivo, pois o intento se insere no exercício do controle externo, papel atribuído pela própria Constituição Federal, no qual se insere a fiscalização quanto à correta aplicação dos recursos de forma que

esta seja a mais eficiente possível conforme exposto quanto aos princípios constitucionais da eficiência e economicidade;

23) Assim sendo, em momento algum, foi criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do chefe do poder executivo. A norma proposta não interfere no desempenho da direção superior da administração pública, e o fato de a regra estar dirigida ao executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do prefeito.

DAS DECISÕES JUDICIAIS QUE JUSTIFICAM

24) Este foi o entendimento manifestado nos autos de uma ação⁶ oriunda do município de Caxias do Sul, RS, que trata praticamente da mesma situação, ou seja, estabelecer, como condição de validade, a publicação, no Diário Oficial Eletrônico, os atos relativos aos servidores públicos integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo, quando o julgador referiu que:

“A Lei nº 8.415/2019 do Município de Caxias do Sul não criou qualquer nova obrigação ou despesa para o Poder Executivo e que, por outro lado, ela apenas confere concretude ao princípio da publicidade, além de atender ao contido na Lei Federal nº 12.527/2011, possibilitando, assim, melhor divulgação e conseqüente controle social sobre os atos administrativos em questão, não há espaço para o acolhimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade”.

⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70082455445, julgado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça gaúcho, relatado em outubro de 2019, pelo Desembargador Ricardo Torres Hermann,

- 25) Em Caxias do Sul a obrigatoriedade recaiu sobre os atos funcionais dos servidores de ambos os poderes políticos, aqui se pretende além daqueles, que a norma abranja os atos que criam obrigações a todos munícipes, tais como leis, decretos, súmulas, contratos, etc.
- 26) Em outros tribunais, mostrando o quanto o tema é pacífico no âmbito do Poder Judiciário, o entendimento é o mesmo. O tribunal de justiça mineiro, ao julgar ação direta de inconstitucionalidade oriunda do município de Murié, além de ter o mesmo entendimento do tribunal gaúcho, citou jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.154/2016. MUNICÍPIO DE MURIAÉ/MG. INSTITUIÇÃO DO DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO CARACTERIZADO.** AUMENTO DE DESPESA NÃO PREVISTA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

- **Lei disciplinadora de atos de publicidade do Município, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual, visto que, não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e)(ADI 2472 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA).**

- **A lei questionada enquadra-se no 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), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. (RE 613481 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI).**

- Considerando que não houve a criação de nenhum projeto ou programa, a exigir a alocação de recursos ou a transferência de verbas orçamentárias, não há que se falar em aumento de despesas.

DO PARECER E ENCAMINHAMENTO

Diante do relatório exposto a manifestação que é levada ao Plenário **é pela aprovação da matéria contida na PELOM nº 02/2021.**

Sala das Comissões, 24 de agosto de 2021.

**MAGAIVER DIAS – Relator
Vereador (PSDB)**