PROJETO DE LEI Nº 105/2021

EMENTA: "Dispõe sobre a publicação, pelo Poder Executivo, Diário Oficial e em seu Portal de Transparência, quadro atualizado semestralmente informando a capacidade de atendimento, a relação de vagas atendidas, o total de vagas disponíveis, bem corno a lista de espera, por ordem de classificação, para o atendimento das crianças nas Escolas de Educação Infantil conveniadas ao Município, e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental com turmas de Educação Infantil e nas Creches Municipais."

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 o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – O Poder Executivo Municipal publicará, em seu Diário Oficial e em seu Portal de Transparência, quadro atualizado semestralmente informando a capacidade de atendimento, a relação nominal de vagas atendidas, o total de vagas disponíveis, bem corno a lista de espera, por ordem de classificação, para o atendimento das crianças nas Escolas de Educação Infantil conveniadas ao Município, nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental com turmas de Educação Infantil e nas Creches Municipais.

§ 1°. As listas deverão ser publicadas contemplando individualmente cada unidade de Educação Infantil, e subdivididas por idade das crianças, e sempre obedecendo a ordem de classificação.

§ 2°. As listas deverão conter a discriminação do critério para a classificação do aluno.

Art. 2°. – A publicação deve se estender a toda a rede municipal, entidades filantrópicas, associações de bairros e que recebem auxílio financeiro do Município para administrar a Educação Infantil, bem corno a divulgação das escolas particulares onde foram compradas vagas, obedecendo os mesmos parâmetros do que dispõe o artigo 1° desta Lei.

Art. 3º. – O Poder Executivo poderá, dentro dos limites desta Lei e se entender necessário, regulamentá-la.

Art. 4°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A base da democracia e da própria eficiência na Administração Pública está ligada diretamente à transparência e informações acerca dos valores que adentram aos cofres púbicos e sua destinação algo que, evidentemente, deve atender ao interesse público maior.

Nada mais se busca aqui. Há a necessidade de se conferir transparência às vagas de estabelecimentos públicos municipais de educação e a forma de seu preenchimento. Com isso se permite que todos os cidadãos possam efetivamente ser fiscais do respeito aos seus direitos pela Administração Pública, esclarecendo-se os critérios para a obtenção das vagas preenchidas.

Para garantir essa transparência e publicidade, o mais adequado é justamente a utilização do Portal de Transparência já existente e utilizado por servidores capacitados do Poder Executivo aliado à publicação em Diário Oficial que hoje é exclusivamente eletrônico, não havendo gastos em nenhuma das hipóteses adotadas.

Além do que, essa transparência não causará qualquer ingerência do Poder Legislativo na estrutura das Secretarias Municipais, aumento de despesas que inviabilizem a prática dos atos aqui previstos em norma legal ou alteração do regime jurídico dos servidores públicos.

Pois bem. Primeiro, no que se refere à competência no âmbito federativo, não há dúvidas de que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local nos termos do artigo 30, I e II, da Carta Magna, até de forma supletiva ou concorrente.

Os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil, conforme previsão expressa do art. 208, IV, e do art. 211, § 2°, ambos da Constituição da República, sendo sim de sua competência legislar sobre a educação e tudo que a envolva no âmbito de seu território:

> “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
>
> (...)
>
> IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.
>
> (...)
>
> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil."

Em segundo lugar, 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.

Ora, a publicação eletrônica da lista de sorteados e suplentes para as vagas de Creches, Escolas de Educação Infantil e Escolas de Educação Fundamental não interfere no funcionamento de órgãos da Administração Pública, nem, de modo direto, na prestação do serviço de educação no Município, de forma que não fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 2° da Constituição da República. Muito pelo contrário, na verdade, a proposição pretende, legitimamente, dar máxima eficácia à transparência administrativa, fundamento indispensável para regular o Estado Democrático de Direito vigente, porquanto juridicamente organizado e submisso às próprias leis, o que demanda fiscalização constante da sociedade como um todo e impõe, como consectário, a devida publicidade dos atos administrativos.

Cabe ressaltar, ademais, que a publicidade dos atos administrativos, enquanto princípio que impõe a transparência no âmbito da administração pública constitui mandamento de natureza constitucional, inserido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas voltadas à transparência, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema. De fato, há de se trazer a ementa de julgamento oriundo do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que reconheceu a constitucionalidade da Lei n° 2.976/2016 do Município de Novo Hamburgo/RS:

> "**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL.** 1. A Lei 2.976/2016, que "*dispõe sobre a determinação da **divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das***

> *vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências"*, conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, *caput*, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência – o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 70072679236, Des. (a) Rel. (a), ANA PAULA DALBOSCO, Data do Julgamento:24/07/2017, Órgão Especial TJRS/ grifou-se).

Em idêntico toar, é este o entendimento do e. Supremo Tribunal Federal no tocante à ausência de reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo quanto à publicidade da atos, matérias e informações do Poder Público em geral, como se vê pela ementa abaixo transcrita:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 11.601, DE 11 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PUBLICIDADE DOS ATOS E OBRAS REALIZADOS PELO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, 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). 2. Norma de reprodução de dispositivo constitucional, que se aplica genericamente à Administração Pública, podendo obrigar apenas um dos Poderes do Estado sem implicação de dispensa dos demais. 3. Preceito que veda "toda e qualquer publicação, por qualquer meio de divulgação, de matéria que possa constituir propaganda direta ou subliminar de atividades ou propósito de governo, bem como de matéria que esteja tramitando no Poder Legislativo" (§ 2º do artigo 1º), capaz de gerar perplexidade na sua aplicação

prática. (...). Cautelar deferida em parte. Suspensão da vigência do § 2º do artigo 1º; do artigo 2º e seus parágrafos; e do artigo 3º e incisos, da Lei 11.601, de 11 de abril de 2001, do Estado do Rio Grande do Sul." (ADI 2.472-MC/RS, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Rel. Min. Maurício Correa, j. em 13/03/2002; grifou-se).

*-

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade. Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). 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. 3. Agravo regimental não provido." (AgRg no RE n° 613.481, Min. (a) Rel. (a) DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04/02/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070. DIVULG 08-04-2014, PUBLIC 09-04-2014. Supremo Tribunal Federal; grifou-se).

Tal determinação, como se vê, em nada interfere no conteúdo do serviço de educação infantil do Município, tampouco na forma de sua prestação aos

munícipes, nada definindo acerca de seus destinatários típicos, obrigações do corpo técnico próprio, organização do corpo docente e discente etc.

O que faz a lei, apenas e simplesmente, é dar concretude ao elementar princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos[1] – mais especificamente, aqueles tendentes à persecução da educação infantil – evidenciando o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso às informações acerca da capacidade de atendimento de cada escola de educação básica, do preenchimento das respectivas vagas e da existência de lista de espera, com a explicitação do respectivo critério para preenchimento.

Não dispôs a lei sobre nenhum aspecto material atinente à organização mesma ou ao funcionamento inerente ao serviço público municipal, o que de fato consistiria em invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Seu campo de abrangência limitou-se a prever, com arrimo direto no texto constitucional, a singela necessidade de divulgação e informação à população interessada das vagas existentes, preenchidas e a preencher, em cada escola integrante do sistema de atendimento da educação básica.

Como corolário, considerando que o dever de garantir acesso à informação na área da educação encontra amparo constitucional e infraconstitucional, inserido que está entre os princípios fixados na Lei Federal n.º 9.394/1996 (que fixou diretrizes e bases da educação nacional), imperativa a conclusão de que a presente proposição não criou obrigação para a Administração Pública Municipal, mas, apenas, explicitou dever a ela já inerente e constitucionalmente:

> "Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
>
> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
>
> (...)
>
> VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;"

E não se diga que ao gestor público é assegurada ampla discricionariedade em divulgar ou não informações sensíveis acerca da capacidade de atendimento de alunos na rede municipal de ensino, o que reduziria sensivelmente o próprio

[1] 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

conteúdo material do direito fundamental de acesso à rede de educação pública. Neste aspecto, o e. Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou:

> "A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social." (ARE n.º 639.337/SP, Min. (a) Rel. (a) CELSO DE MELLO, julgamento em 23-8-2011, Segunda Turma, DJE de 15-9- 2011, Supremo Tribunal Federal; 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 - 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, 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)

Também importante se considerar que a ampla e efetiva disponibilização da informação acerca da capacidade de atendimento de cada escola, aos principais destinatários do serviço público de educação básica, permite uma maior fiscalização dos serviços prestados pelos próprios administrados, conduzindo a um maior atendimento do interesse público primário e à concretização do direito fundamental à boa Administração Pública.

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, 15 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador