



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
RIO DAS OSTRAS**

ESTADO RIO DE JANEIRO

**PROJETO DE LEI Nº 119/2021**

**EMENTA:** “Dispõe sobre o FUNDEB transparente, que inclui no Portal da Transparência do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Rio das Ostras Informações acerca da Aplicação dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.”

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 e o Poder Legislativo manterão nos seus Portais da Transparência um conjunto de informações, denominado "FUNDEB TRANSPARENTE", no qual serão disponibilizadas as informações relativas à execução orçamentária e financeira dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para fins de transparência e controle social.

**Art. 2º.** – O "FUNDEB TRANSPARENTE" conterá informações detalhadas, mensalmente, acerca da receita e da efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, garantindo-se, dentre outras coisas:

I – a demonstração da receita total do Fundo, detalhando a composição das transferências, inclusive da complementação da União;

II – a relação de todos os favorecidos dos pagamentos e transferências com os recursos do FUNDEB, com respectivos valores;

III – a demonstração dos valores gastos em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, observados os percentuais mínimos;

IV – os demonstrativos de todas as despesas realizadas com vistas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE);



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

V - os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando prioritariamente ao aprimoramento da qualidade e à extensão do ensino.

**Parágrafo Único.** As informações tratadas nesse artigo serão apresentadas de forma detalhada, clara e objetiva, com vistas a facilitar o monitoramento da execução dos recursos por qualquer cidadão.

**Art. 3º.** – O Poder Executivo e o Poder Legislativo regulamentarão as normas, procedimentos e demais ações necessárias à aplicação desta Lei.

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

Sala das Sessões, 31 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 públicos 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, § 2º, 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.

(...)



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

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.”

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).

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.

Não há dúvidas a respeito da importância sobre o direito do cidadão ao acesso à informação perante os órgãos públicos, sendo inclusive direito fundamental decorrente diretamente do texto constitucional como, por exemplo, a previsão expressa do art. 5º, XXXIII, da Carta Magna segundo o



qual todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, de interesse coletivo ou geral.

A proposição nada mais faz do que atender o princípio da publicidade, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição da República. De acordo com as diretrizes do referido princípio, é obrigatória a divulgação dos atos administrativos visando à transparência dos atos administrativos aos administrados.

Neste mesmo sentido a Lei Federal n° 14.113/2020, que regulamenta o FUNDEB, diz, a partir dos artigos 36 e seguintes, que deverá ser dada ampla publicidade aos registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas, inclusive por meios eletrônicos, tal como dispõe a proposta em análise:

“Art. 36. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como os referentes às despesas realizadas, ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Art. 37. As informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais disponibilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, conforme previsto no art. 163-A da Constituição Federal, deverão conter os detalhamentos relacionados ao Fundeb e à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Art. 38. A verificação do cumprimento dos percentuais de aplicação dos recursos do Fundeb, estabelecidos nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino, nas esferas estadual, distrital e municipal, será realizada por meio de registro bimestral das informações em sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação, mantido pelo Ministério da Educação.

§ 1º. A ausência de registro das informações de que trata o *caput* deste artigo, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, ocasionará a



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

suspensão das transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, até que a situação seja regularizada.

§ 2º. O sistema de que trata o caput deste artigo deve possibilitar o acesso aos dados e a sua análise pelos presidentes dos conselhos de controle social do Fundeb e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º. O sistema de que trata o caput deste artigo deverá observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas, como formas de simplificação e de eficiência nos processos de preenchimento e de disponibilização dos dados, e garantir o acesso irrestrito aos dados, os quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto, respeitadas as Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011, e 13.709, de 14 de agosto de 2018.”

A proposição municipal apenas traz a concretização das informações acima no âmbito de Ri das Ostras, pormenorizadamente e trazendo mais transparência com o intuito de disponibilizar ao público em geral o acesso às informações, garantindo um controle social sobre os gastos dessa verba pública, que possui uma grande relevância para a educação.

Ademais, vale lembrar da Lei Federal nº 12.527/2011 que estabeleceu um paradigma em matéria da transparência pública determinando que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, devendo os órgãos públicos assegurar a gestão transparência da informação e amplo acesso a ela, exatamente como pretende a proposição, algo que vem explicitado no art. 6º, I, da Lei Federal:

“Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;”

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.

Por derradeiro, ainda que se falasse que a iniciativa da proposição não poderia advir do Poder Legislativo, fato é que em determinados casos como o presente, a jurisprudência aceita o controle judicial de políticas públicas para afastar o princípio da separação dos poderes e atuar no caso concreto. Em outras palavras, entende ser possível a “flexibilização” do princípio da separação dos poderes quando se tratar de direito social que, nos termos do artigo 5º da Constituição da República, tem aplicação imediata, “mas não são implementados por omissão do Estado”.

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**



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

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 posituação 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<sup>1</sup> – mais especificamente, aqueles tendentes à persecução da educação infantil – evidenciando o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso às informações acerca dos gastos e utilização da verba oriunda do FUNDEB como pretende o Projeto.

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 de gastos de verbas públicas ainda mais na área sensível da educação.

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

---

<sup>1</sup> 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).



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

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 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).

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):



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

“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).

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, 31 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento  
Vereador