NOVA FRIBURGO
PREFEITURA

SECRETARIA DE GABINETE DO PREFEITO

Nova Friburgo, 19 de julho de 2022.

Ofício Gabinete nº 139/2022
Ref.: Veto Parcial a Lei Municipal nº 4.891/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, com o propósito de encaminhar **VETO PARCIAL** à Proposição de Lei nº 4.891/22, que ***"Estabelece a promoção de ações que visem a valorização de mulheres e meninas e a prevenção e combate à violência contra as mulheres pela Rede Municipal de ensino"***, nos termos do artigo 173, §1º da Lei Orgânica Municipal, pelas razões que passa a expor.

Razões do Veto

De plano, é importante consignar que o Poder Executivo Municipal reconhece a importância da matéria tratada na proposição, uma vez que trata de maneira louvável os direitos e a valorização da mulher, bem como o combate a violência contra elas.

No entanto, mesmo diante de uma nobre intenção legislativa, o Poder Executivo não pode deixar de analisar a constitucionalidade da Proposição de Lei nº 4.891/22, tendo em vista que, nos termos do art. 173, §1º, da Lei Orgânica Municipal, ao considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, vetá-lo-á total ou parcialmente.

Antes de adentrar ao mérito das razões que justificam o veto parcial, é importante destacar que o controle de constitucionalidade indica uma análise de compatibilidade no plano vertical entre o parâmetro que é a norma superior e o objeto que é o ato inferior e irá sofrer a incidência do controle. É, portanto, a verificação de compatibilidade, de adequação no plano vertical entre a Constituição e leis ou atos normativos primários, os quais são objetos de controle.

O controle de constitucionalidade pode ser jurídico, aquele exercido tipicamente pelo Poder Judiciário, ou, político, exercido tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo. No caso em epígrafe, estar-se diante de uma hipótese de controle político preventivo, uma vez que a análise da constitucionalidade está sendo realizada antes do ingresso efetivo da norma no ordenamento jurídico, antes de findado o seu processo de elaboração, diferentemente do controle repressivo que ocorre após todo o devido processo legislativo.

A Constituição Federal coloca no art. 22, inciso XXIV que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Ao falar em competência privativa, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não dispõem de competência para legislar sobre as matérias elencadas no art. 22. A carta republicana ainda traz uma seção específica sobre a temática que vai dos artigos 205 a 214. O art. 210 coloca que serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

Sobre a competência contida no art.22, inciso XXIV da CRFB/88, de fato, a União legislou sobre a referida matéria. Trata-se da Lei n° 9394/96, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Porém, a LDB traz em seu art. 9°, inciso IV um ponto interessante ao considerar incumbência da União, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer diretrizes para nortear os currículos e seus conteúdos mínimos de forma que se assegure a formação básica comum. Ou seja, nesse caso, a União, com a colaboração dos outros entes, seriam os responsáveis pela elaboração curricular.

Nesta toada, as grades curriculares a serem cumpridas pelas instituições de ensino devem observar o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, editada pela União Federal, em observância à competência traçada no artigo 22, da Constituição Federal.

O exegeta, ao analisar uma norma jurídica, deve desenvolver o seu raciocínio da maneira mais ampla possível, observando mais do que as palavras deixam aparente em uma primeira leitura. Deve primar, em especial, pela análise dos impactos que serão sentidos no mundo material em razão da inovação no ordenamento jurídico.

Nesse contexto, não pode o Legislativo Municipal estabelecer disciplinas distintas das estabelecidas pela Lei Federal, no que concerne à grade curricular a ser cumprida pelas escolas municipais. Embora seja possível a regulamentação da lei federal para adaptá-la às peculiaridades locais, bem como para detalhar a forma pela qual a grade curricular seria cumprida, tal disciplina deve ser feita pelo Poder Executivo, sendo vedada a ingerência do Legislativo nessas questões.

Cabe aos órgãos técnicos da área da educação que integram a Administração Pública, em cada uma das esferas federativas definirem os conteúdos programáticos curriculares do ensino, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos na gestão administrativa da educação no plano nacional.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei sinalizando para a inclusão de novas disciplinas na grade curricular, essa atuação do legislador invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Assim, é inegável que há uma latente violação à Lei Orgânica Municipal, mais precisamente ao art. 170, inciso II, alínea "*b*", cuja disposição determina que seja de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre definição acerca da estrutura da Administração Pública:

> "Art. 170. **São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que**: (...)
> II – disponham sobre: (...)
> b) criação, extinção e **definição de estrutura** e atribuições **das Secretarias e órgãos de administração direta e indireta**;"

Neste mesmo sentido, veja-se a manifestação do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais ao se debruçar sobre caso análogo:

> EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - **LEI 10.422/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ESTABELECIMENTO DE DISCIPLINA A SER CUMPRIDA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS** - COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO** - VÍCIO DE NATUREZA FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE.
>
> 1- A iniciativa para a propositura de lei que verse sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, afeta ao juízo de discricionariedade da Administração, é privativa do Poder Executivo, sendo inconstitucional a lei proposta pelo Legislativo que trate sobre essas questões.
>
> 2- **A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, competindo ao Município apenas esmiuçar sua aplicação, adaptando-a para as peculiaridades locais.**
>
> **3- A competência para regulamentar a aplicação da Lei Federal é do Poder Executivo, sob pena de ingerência indevida do Legislativo sobre o Executivo e violação ao princípio da tripartição de poderes.**
>
> 4- **Declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.422/12, do Município de Belo Horizonte.**
>
> - Representação procedente.
>
> AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.13.024915-4/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - REQUERIDO(A)(S): PRESID CÂMARA MUN BELO HORIZONTE

O vício subjetivo ou de iniciativa ocorre, portanto, quando o processo legislativo para elaboração do respectivo ato legislativo objeto de controle for deflagrado, iniciado por autoridade que não tem legitimidade para fazê-lo, uma vez que uma parte da matéria é de iniciativa privativa do Poder Executivo, como é o caso da Lei Municipal nº 4.891/2022.

Nesta perspectiva, constata-se que a previsão constante no art. 2º, inciso XI da lei objeto de análise cria nova matéria de estudo na grade curricular municipal, violando-se de forma inquestionável o art. 170, inciso II, alíneas "*a*" e "*b*", da Lei Orgânica do Município.

Sem prejuízo, também merece destaque que o magistério a qual faz referência a lei objeto de análise deverá ser realizado por profissional com formação em direito, e este bacharel precisará de curso de complementação pedagógica para lecionar, conforme determinações do Ministério da Educação (MEC).

Outrossim, tendo em vista que nos quadros de servidores da Administração Pública não existe tal profissional qualificado, a prestação de tal serviço demandaria a criação de cargos públicos na administração direta, o que exigiria aumento de despesas públicas em seara de competência exclusiva do Executivo.

Não obstante, também se revela afronta a separação de poderes, princípio previsto no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, e elevado, inclusive, ao rol de cláusula pétrea, conforme disposição do art. 60, §4º, também da Carta Magna.

> *"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. "*

O princípio da separação de poderes tem em seu cerne a independência e harmonia, coibindo que um poder usurpe a competência do outro, isto é, que realize alguma interferência indevida que coloque em xeque justamente a separação entre os poderes. Com efeito, a nenhum Poder se admite exercer prerrogativas e atribuições que a Constituição confiou a outro Poder.

Neste ponto, destaca-se que a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando-se de observar o princípio da separação de poderes, o que torna ainda mais latente a inconstitucionalidade da proposição em razão do vício de iniciativa diante da evidente usurpação de competência.

Convém destacar que são incontáveis os precedentes em que se declara a inconstitucionalidade de lei municipal que fere a iniciativa do Chefe do Poder Executivo quanto às matérias que lhe são reservadas.

> "AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento –PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências". 2. **A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, §1°, II, "e", da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação.** 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, §1°, II, e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (AG. REG. no RE com AGRAVO – ARE 1357552 RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 25/03/2022)."

Assim, conclui-se que não há como prosperar a redação prevista no inciso XI do art. 2° da Lei n° 4.891/2022, em razão de sua inconstitucionalidade formal por violar

iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, afrontar a separação de poderes, contrariando as disposições legais aplicáveis a espécie.

Por todo o exposto, resolvo apor **VETO PARCIAL** para expungir o inciso XI do art. 2º da Lei nº 4.891/2022, o que faço arrimado nas razões acima.

Palácio Barão de Nova Friburgo, 19 de julho de 2022.

JOHNNY MAYCON

PREFEITO