PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

VETO Nº. 003/2021

O Prefeito Municipal de São Mateus, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista, o que dispõe a Legislação em vigor, com fulcro no § 1º, do art. 53, da Lei Municipal nº. 001/90 – Lei Orgânica Municipal

RESOLVE:

Art. 1º. VETAR TOTALMENTE O PROJETO DE LEI Nº 047, de 14/09/2021 de autoria do Poder Legislativo, que "institui o reconhecimento do caráter educacional e formativo da capoeira em suas manifestações culturais e esportivas e permite a celebração de parcerias para o seu ensino nos estabelecimentos de educação básica públicos no Município de São Mateus/ES.

RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Trata o presente do Projeto de Lei n.º 047/2021, de autoria do Poder Legislativo Municipal, aprovado em Sessão Ordinária realizada do dia 14 de setembro de 2021 de autoria da Vereadora Ciety Cerqueira.

O projeto de lei visa institui o reconhecimento do caráter educacional e formativo da capoeira em suas manifestações culturais e esportivas e permite a celebração de parcerias para o seu ensino nos estabelecimentos de educação básica públicos no Município de São Mateus/ES.

I – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O projeto de lei reconhece como o caráter educacional e formativo da atividade de capoeira em suas manifestações culturais e esportivas, bem como institui no âmbito da Administração Pública, o ensino da capoeira nas escolas da rede municipal.

Continua...

Analisando detidamente os autos, verifico que a iniciativa legislativa, embora carreada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo**. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida e invade a gestão da Secretaria de Educação, órgão do Poder Executivo.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo, o que é proibido.

Com efeito, ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar. A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar.

Nesta perspectiva, é sabido que cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1° da Constituição Federal e artigo 51, §1°, c, da Lei Orgânica do Município.

> Art. 61, § 1°, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Continua...

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 51 A iniciativa das leis compete ao Prefeito, a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara Municipal.

§ 1º Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que:

a) disponham sobre matéria financeira;
b) criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos, salários ou a despesa pública, ressalvadas a competência da iniciativa declarada no artigo 30 desta lei;
c) **disponham sobre Organização Administrativa** ou sobre matéria tributária e orçamentária;
d) disponham sobre servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

> "As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.! (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em "Do Processo Legislativo", ed. Saraiva, pp. 111/112).

Ainda cabe destacar, a título de fundamentação, o art. 24, IX da Constituição Federal de 1988 que constata a quem de fato tem competência.

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

Continua...

... continuação do Veto nº 003/2021.

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Cabe ainda destacar que quanto as disposições das atividades extracurriculares, deve ser observado o artigo 22, XXVI da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como deve observar a Lei Nacional das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, vide art. 9º, inciso I, que determina que compete a União elaborar o plano nacional de educação:

Constituição Federal
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Lei nº 9.394/96
Art. 9º A União incumbir-se-á de:
I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
III- prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;

Continua...

Assim, a edição dos parâmetros curriculares nacionais ou as diretrizes curriculares, é da competência do Conselho Nacional de Educação.

Nesta perspectiva, é possível verificar que o currículo do Ensino tem uma base nacional comum, complementada em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada. Os conhecimentos que fazem parte da base nacional comum independem da região e do lugar em que vivem, assegurando a característica unitária das orientações curriculares nacionais.

Dessa forma, as legislações supracitadas cuidam de aspectos gerais, havendo espaço para que os demais entes federativos além da União, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos no plano federal, incrementem os respectivos sistemas de ensino, inclusive na perspectiva curricular ou extracurricular, atendendo as peculiaridades regionais.

Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade, sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

> 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. - 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. - **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**. - **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**. - Declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.422/12, do Município de

Continua...

Belo Horizonte. - Representação procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000130249154000 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 26/03/2014, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 15/04/2014)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89), na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), havendo, inclusive, previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação. 2. **A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para deflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito**, nos termos do 8°, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8°, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019.)

Continua...

Além dos entendimentos de diversos Tribunais de Justiça do País, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo também já se manifestou sobre o tema, havendo jurisprudência uníssona no que concerne a invasão de competência por parte do legislativo.

No caso mais recente, o Tribunal Pleno do TJES declarou inconstitucional Lei Municipal do Município de Viana/ES, de iniciativa da Câmara de Vereadores, que autorizava a inclusão da prática de capoeira na rede pública municipal de ensino.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – **LEI MUNICIPAL DE VIANA Nº 2.666/2014 - ENSINO E PRÁTICA DE CAPOEIRA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO** – PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADOR - **MATÉRIA DE PRIVATIVA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES –** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBSERVADA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS PARA AS NOVAS DESPESAS CRIADAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS – SITUAÇÃO QUE ENSEJA A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM EFEITOS EX TUNC . 1 – A lei 2.666/2014, que pretende o chefe do executivo local ver declarada inconstitucional, disciplina o ensino e prática de capoeira na rede pública municipal de ensino de Viana. 2 – Conforme se observa, há plausibilidade nas alegações autorais em relação ao vício formal existente na norma impugnada, posto que essa foi de iniciativa da Casa Legislativa Municipal, sendo que nos termos do art. 31, incs. II e IV, da Lei Orgânica Municipal, reproduzido de forma simétrica ao art. 63, parágrafo único, incs. III e VI, da Constituição Estadual, **compete privativamente ao Prefeito Municipal (Chefe do Poder Executivo) as leis que disponham sobre prestação de serviço público e atribuições das Secretarias Municipais. 3 - Com efeito, ao dispor sobre possibilidade de se incluir a prática de capoeira na rede pública de ensino municipal, ao tempo em que atribuiu ao Executivo a tarefa de regulamentar e conceder aplicação à norma, a aludida lei acabou usurpando competência privativa do Prefeito Municipal**. 4 – Desse modo, resta manifesta que a invasão de competência legislativa supramencionada é contundente e sua violação importa em atentado contra o princípio constitucional

Continua...

> da separação de poderes (artigos 1° e 20 da Constituição Estadual). 5 - Com efeito, em consonância com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto no art. 17 da Constituição do Espírito Santo, **é certo que a lei em questão não poderia ser de iniciativa do Poder Legislativo Municipal, configurando, assim, flagrante inconstitucionalidade formal.** 6 - Outrossim, verifica-se que o ato normativo impugnado, além do vício de iniciativa, de ordem formal, padece de vício material, eis que estabelece ônus financeiro sem indicar previsão orçamentária predisposta a cobrir os gastos das obrigações impingidas (contratação de professores e produção de material didático), em clara afronta aos artigos 32, inc. I e 112, inc. I, da Lei Orgânica Municipal de Viana e, por simetria, os arts. 64 e 152 da Constituição Estadual. 6 – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.666/2014, do município de Viana, com efeitos ex tunc. (TJ-ES - ADI: 00049936820158080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 30/07/2015, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 03/08/2015)

Dessa forma, à unanimidade, foi julgado procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei Municipal em comento.

O Relator Desembargador Manoel Alves Rabelo em seu voto, enfatizou que:

> **"Com efeito, ao dispor sobre possibilidade de se incluir a prática de capoeira na rede pública de ensino municipal, ao tempo em que atribuiu ao Executivo a tarefa de regulamentar e conceder aplicação à norma, a aludida lei acabou usurpando competência privativa do Prefeito Municipal.**
>
> Desse modo, e como bem observou o douto Subprocurador-Geral de Justiça Judicial Josemar Moreira, resta manifesto que a invasão de competência legislativa supramencionada é contundente e sua violação importa em atentado contra o princípio constitucional da separação de poderes (artigos 1° e 20 da Constituição Estadual).
>
> (...)

Continua...

> Com efeito, em consonância com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto no art. 17 da Constituição do Espírito Santo, o qual reitera o disposto no art. 2º da Constituição Federal, é certo que a lei em questão **não poderia ser de iniciativa do Poder Legislativo Municipal**, **configurando, assim, flagrante inconstitucionalidade formal**."

Inclusive no voto do Relator foi citado, a título de fundamentação, outros julgados do Tribunal de Justiça do Espírito Santo no mesmo sentido:

> REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N.º 3.607/2013 – VÍCIO DE INICIATIVA – PROPOSTA DE LEI ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO – ORGANIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AUMENTO DE DESPESA - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...] 2. Em observância ao princípio da simetria/ paralelismo, os Municípios devem respeitar as normas constitucionais federais e estaduais que delimitam o procedimento legislativo. 3. É inconstitucional por vício de iniciativa a lei municipal que trata da organização administrativa municipal e prestação de serviços públicos, uma vez que tais matérias são de iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo. [...] (TJES, ADI 100140025345, Relator: TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, TRIBUNAL PLENO, Julgamento: 26/02/2015, Publicação: 03/03/2015)

> CONSTITUCIONAL - LEI MUNICIPAL .Nº 2.435/2004 - **INCLUSÃO NO CURRÍCULO OFICIAL DA REDE DE ENSINO DA TEMÁTICA OBRIGATÓRIA DA DISCIPLINA HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA - CRIAÇÃO DO CARGO DE PROFESSOR DE HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA - VICIO FORMAL DETECTADO** - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA LEGISLAR A RESPEITO DE CRIAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS - RESPEITABILIDADE À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 2.435/2004, PROMULGADA PELO SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI - EFEITOS EX-TUNC RELATIVOS À DATA DA

Continua...

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

... continuação do Veto nº 003/2021.

> PUBLICAÇÃO DA MENCIONADA LEI. 1. **Deve-se declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.435/2004, eis que contaminada por vicio formal, diante da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para legislar a respeito de criação de cargos, funções e serviços públicos no âmbito Municipal**. (TJES, ADI 100050001849, Relat: CARLOS HENRIQUE RIOS DO AMARAL - TRIBUNAL PLENO, Julgamento: 10/05/2007, Publicação: 11/06/2007)

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, uma vez que a Câmara Municipal legislou sobre atribuições e funções a serem exercidas pela Secretaria Municipal de Educação, órgão do Poder Executivo Municipal (organização administrativa), dispondo indevidamente sobre matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, é que somos pelo **VETO TOTAL DO PROJETO DE LEI Nº 047, de 14/09/2021**, pelas razões acima expostas.

Gabinete do Prefeito Municipal de São Mateus, Estado do Espírito Santo, aos 06(seis) dias do mês de outubro (10) do ano de dois mil e vinte e um (2021).

AILTON CAFFEU
Prefeito em Exercício