

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
Secretaria de Município de Gestão e Modernização Administrativa
Superintendência de Administração

Ofício nº 711/GP/SMG/CSL

Santa Maria, 25 de setembro de 2020.

A Sua Excelência

Vereador Adelar Vargas dos Santos

Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

Santa Maria/RS

Senhor Presidente,

O chefe do Poder Executivo Municipal, no uso das atribuições que lhe são conferidas em Lei, manifesta-se perante Vossa Excelência para comunicar o **Veto Total** aposto ao Projeto de Lei nº 9091/2020/Legislativo.

O Projeto de Lei nº 9091/2020, de autoria da Senhora Vereadora Luci Duarte, dentre suas razões, eminentemente, visa o acolhimento da comunidade LGBTQIA+ com a instituição do Programa Diversidade na Escola, tema, este, aliás, tão sensível a este coletivo social, razão pela qual, com efeito, carece de maior aprofundamento.

No que tange a competência, entretanto, tem-se que a proposição transborda as matérias afetas ao ente público municipal, notadamente por não observar o que preleciona o art. 30 e incisos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao invadir matéria de atribuição **privativa da União**, como bem revela a inteligência do art. 22, inciso XXIV da CRFB/1988, assim como adentra em matéria concorrente à União, Estados e Distrito Federal, forte no artigo 24, inciso IX de mesmo diploma, que segue:

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:

(...)

XXIV - **diretrizes e bases da educação nacional**;

(...)

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

(...)

IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (**grifamos**)

Indubitavelmente, não se trata de instituição de simples *Programa Diversidade na Escola*, mas sim, reveste-se de formalidade ordinária e, a partir deste entendimento, deve ser discutido amplamente com a comunidade acadêmica, o Conselho Municipal de Educação, não sendo demais, ainda, o Círculo de Pais e Mestres, a fim de que não se corra o risco de, em somente algumas escolas, o programa em tela seja instituído.

É consabido que, no entendimento judicial o próprio egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em oportunidade que analisou a constitucionalidade de leis municipais, anteriores proposições legislativas, portanto, assim se firmou o seguinte entendimento:

Rua Venâncio Aires, nº 2277 · 3º Andar · Centro · Santa Maria/RS
CEP: 97010-005 · Tel.: (55) 3921.7013 · E-mail: smg@santamaria.rs.gov.br
www.santamaria.rs.gov.br



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.038/2017, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE INSTITUI O PROGRAMA ADOTE UMA LIXEIRA. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. LEI QUE APENAS FACULTA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ESTABELECE PARCERIAS** COM EMPRESAS PRIVADAS, ENTIDADES SOCIAIS OU PESSOAS FÍSICAS INTERESSADAS EM FINANCIAR A INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE LIXEIRAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO LEGAL DE REGULAMENTAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NÃO CONFIGURADA.** Não padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que cria o programa denominado Adote uma Lixeira, facultando ao Município o estabelecimento de parcerias com empresas privadas, entidades sociais, ou pessoas físicas interessadas em financiar a instalação e manutenção de lixeiras nos logradouros públicos, com direito à publicidade. A lei impugnada não determina a implantação do programa em questão e nem estabelece prazo para tanto, meramente facultando à Administração Pública Municipal efetivar tal programa, atendendo critérios de conveniência e oportunidade, não criando atribuições a órgãos da Administração Pública e tampouco dispondo sobre matérias cuja lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 60, inc. II, da Constituição Estadual. JULGARAM IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 09/04/2018) (grifamos)

Note-se, por evidente, que a dimensão entre as duas situações é deveras gritante, vez que a decisão supracitada cuida-se de *programa adote uma lixeira* (sem demérito, aliás), enquanto o projeto de lei em exame destoa à simplicidade e flagrantemente necessita de ampla discussão entre os Órgãos já citados anteriormente e também com os Órgãos de Justiça, sem deslembrar de outros que se julgue importante, por exemplo, Secretaria de Município de Saúde.

Ocorre que, transparece, pelo teor do PL que a instituição de programa diversidade na escola, ainda que se extraia certa discricionariedade, acaba por usurpar e ainda confundir poder que não lhe cabe.

Para melhor explicar a relevância do tema e até a fronteira/limite que, não só o Legislativo, mas também, o próprio Poder Executivo, cita-se a ementa que decidiu que é vedado ao município legislar sobre diretrizes educacionais, como se verá adiante:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVA HARTZ. LEI MUNICIPAL Nº 2.130/17. VEDAÇÃO DE ATIVIDADES PEDAGÓGICAS QUE VISEM À REPRODUÇÃO DO CONCEITO DE “IDEOLOGIA DE GÊNERO”. 1. A Constituição da República atribui à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art.

22, XXIV) e a competência para estabelecer normas gerais sobre os demais temas relativos à educação (art. 24, IX). Assim, fere ao *Município* competência para legislar sobre diretrizes para a organização da educação. 2. De acordo com a Constituição e com a *Lei* de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o ensino deve ser informado pelos princípios da liberdade de aprendizado e de ensino, da divulgação do pensamento, do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, do respeito à liberdade, do apreço à tolerância e da vinculação da educação com as práticas sociais. A proibição das atividades pedagógicas relativas a ideologia de gênero contraria tais princípios. 3. Destarte, a *Lei Municipal nº 2.130/17* do Município de Nova Hartz padece de *inconstitucionalidade* formal e material. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077723617, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 26-11-2018)

Atenta-se ao caso concreto mencionado acima e conclui-se que: se não cabe ao Município proibir a inclusão do tema diversidade na escola, o inverso também é verdadeiro, isto é, não pode permitir que se inclua o Programa Diversidade na Escola, na medida em que, em o fazendo, ultrapassa competência e atribuição que não é sua.

Dessa forma, a toda evidência, muito embora não se exclua a necessidade, e até mesmo urgência, pela aplicabilidade do mérito da proposição nas camadas de nossa sociedade, formalmente estar-se-ia a transpor a competência legislativa dos demais entes federativos ao conduzir e regulamentar matérias afetas a educação, o que não compete ao ente municipal por obstativo e imposição legal, como visto e bem demonstrado.

Quanto ao vício de iniciativa, com a devida vênia aos demais pareceres acostados ao respectivo expediente, sobretudo ao reconhecer a tentativa de melhor preservar a técnica legislativa nesse sentido, não se alcançou, apesar do esforço hermenêutico, entendimento que a proposição exime o Poder Executivo de qualquer obrigação, justamente pelo teor do Projeto de Lei (Programa) e pela tangenciada que este demonstra, eis que o teor denota imperativo de Projeto de Lei Ordinária, o que, de fato, é vedado.

Salienta-se, que o texto, pois, institui um Programa de aplicabilidade no âmbito das escolas do Município e, salvo a tratar-se de diretrizes desaproveitadas, vãs, na condição de mandamento legal que é, elas devem ser impostas, e, para tanto, invariavelmente, o erário restaria por onerado. Não obstante, em que pese o PL estabelecer a possibilidade de firmar parcerias e convênios, a realidade prática experienciada, notadamente ao tocar a gestão pública, nos mostra que tais alternativas nem sempre são possíveis, oportunidade em que, assim como ocorre em outras tantas legislações, a administração pública municipal restaria por suportar sozinha todos os custos operacionais que demanda o correto cumprimento deste projeto.

Portanto, há uma cristalina ingerência na administração do Município, uma vez que o Projeto de Lei em exame foi de iniciativa do Poder Legislativo, razão pela qual

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA
Secretaria de Município de Gestão e Modernização Administrativa
Superintendência de Administração

padece de mais uma mácula formal, qual seja, **vício de iniciativa**, notadamente por sua **VOCAÇÃO ADMINISTRATIVA**, ofendendo, dessa forma, os artigos 8º, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII da Constituição Estadual, como também o **artigo 99, inciso VI da Lei Orgânica do Município (LOM)**. Não obstante, viola, outrossim, *in casu*, o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes previsto no artigo 10 da Constituição Estadual (CE). Para melhor análise, colaciona-se os referidos dispositivos:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Art. 10 São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

(...)

Art. 60 São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(...)

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS

Art. 99 Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal;

Não obstante a previsão normativa positivada, impositivo trazer a orientação jurisprudencial do Egrégio TJ/RS quando enfrenta a temática:

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 225, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. VEDAÇÃO À PERMISSÃO OU CONCESSÃO DOS SERVIÇOS LOCAIS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO À INICIATIVA PRIVADA. **MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 10, 60, II, ALÍNEA 'D', 82, III E VII, E 163, CAPUT, TODOS DA CE/89. PRECEDENTES. Padece de vício de inconstitucionalidade formal o § 2º do art. 225 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, acrescentado pela Emenda Legislativa nº 003/01, de iniciativa parlamentar, pois compete ao Chefe do Poder Executivo municipal a iniciativa de apresentar proposição legislativa que disponha sobre a organização e prestação do serviço de água e esgoto, atribuições que são nitidamente executivas. Precedentes deste Órgão Especial. Verifica-se, a par disso, inconstitucionalidade***

material do dispositivo da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, que veda a permissão ou concessão dos serviços locais de abastecimento de água e esgoto sanitário à iniciativa privada, na medida em que as Constituições Estadual (art. 163, caput) e Federal (arts. 30, V, e 175, caput) não impedem a delegação dos serviços públicos a entidades privadas, não podendo fazê-lo os Municípios, por força do princípio da simetria. Precedentes deste Órgão Especial. JULGARAM PROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70077118107, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-11-2018) (grifo nosso).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.712/2018, DO MUNICÍPIO DE ENCRUZILHADA DO SUL. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL VIOLADOS. NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. CAUSA PETENDI ABERTA. PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 8º, 10, 60, II, d, E 82, II E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** VIOLA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INSTITUTOS DE DIREITO CIVIL. AFRONTA AO ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. I - Lei Municipal nº 3.712/2018, do Município de Encruzilhada do Sul, que reconhece a essencialidade do serviço de água e de luz no âmbito municipal, independente de comprovação de domínio, uma vez que esses serviços constituiriam obrigações pessoais e desvinculadas da titularidade do imóvel. [...] IV - **A Lei Municipal nº 3.712/2018 caracteriza ingerência do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Poder Executivo. O Legislativo fixa lindes restritos de como, quando e com base em que o Executivo deve expedir um ato administrativo de sua competência. Trata-se de nítida interferência na organização e funcionamento da Administração Municipal, o que inquina de inconstitucionalidade formal a norma, ante o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Outrossim, a Lei impõe obrigação de não fazer às concessionárias de serviço de água e energia elétrica. Portanto, também vilipendia a autonomia do ente federativo.** V - Sob outra perspectiva, a Lei Municipal nº 3.712/2018 viola a ordem constitucional por invadir a competência legislativa da União, ao tratar de institutos do direito civil, como posse, domínio, e meios de prova. VI - **Inconstitucionalidade por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos II e VII, todos da Constituição Estadual; e artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, por se tratar de norma de reprodução obrigatória.** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078235421, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 10-12-2018) (grifo nosso).*

Destarte, havendo sido proposto pelo Poder Legislativo, o Projeto de Lei é **formalmente inconstitucional**, uma vez que ofende o princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, interferindo, sobremaneira, na organização administrativa, haja vista que, neste caso, a instituição do programa em análise (roupagem de Lei Ordinária),

não pode ficar na discricionariedade de cada escola, ou mesmo da Secretaria respectiva, sob pena de gerar insegurança jurídica.

Imperioso consignar, outrossim, embora (reitera-se) o tema seja de relevante consideração, que por ocasião da ADI 1197 julgada no recente ano de 2017, o texto da Súmula 5 do STF fora cancelado. A referida súmula, pois, previa a convalidação das legislações eivadas pelo vício de iniciativa com a superveniente sanção do Poder competente, de tal modo que eventual convalidação, ainda que esta seja o anseio do Poder Executivo, resta atualmente impossibilitada por nosso ordenamento. Daí se extraí, portanto, dentre demais razões, a relevância das questões formais a serem observadas quando da aprovação dos PLs postos em consulta.

Outro ponto fundamental a ser examinado, diz sobre a Lei Complementar 95/88, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, pontualmente sobre a dicção de seu art. 7º, inciso IV, que assim preleciona:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Percebam que, o texto do dispositivo é claro ao estabelecer que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a lei subsequente complemente a básica e vincule-se a esta por remissão expressa.

Todavia, o panorama que se tem é que o presente PL, não obstante transpor a competência legislativa do ente federativo, bem assim por padecer de vício de iniciativa, máculas formais, portanto, irreparáveis, também aborda mesmo assunto que demais legislações, sem, contudo, complementá-las e, tampouco, fazer a devida remissão EXPRESSA como determina o dispositivo acima transcrito, a comprovar:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

(...)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 197. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- (...)

LEI Nº 9.394/1996 – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- (...)
- XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

Tem-se, pois, que a previsão sobre a orientação da educação pelos princípios da liberdade de aprendizado e de ensino, da divulgação de pensamento, do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, do respeito à liberdade, do apreço à tolerância e da vinculação da educação com as práticas sociais, expressamente, já resta consignado pelas legislações acima transcritas, de modo que não goza o PL de qualquer alcance prático, fazendo-se, em verdade, inócuo.

Nesse sentido, convém pontuar que a atividade dos Nobres Edis, não se esgota na produção legislativa propriamente, de tal sorte que a FISCALIZAÇÃO pelo escoreito cumprimento do estabelecido nas disposições constitucionais e na lei de diretrizes e bases da educação, especialmente quando alcança a finalidade do PL em exame, outrossim, se mostra alternativa formalmente mais adequada e viável à aplicabilidade prática da proposição e decorrente beneficiamento da comunidade LGBTQIA+.

Por fim, sempre oportuno asseverar que a Administração Pública é regida a luz dos princípios constitucionais insculpidos no *caput* do art. 37 da Carta Magna, sendo o Princípio da Legalidade, pois, a base dos demais princípios que **instrui, limita e vincula** as atividades administrativas.

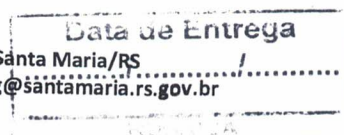
ISSO POSTO, considerando os documentos examinados até o presente momento, assim como os argumentos de fato e de direito então expendidos, entende-se, ainda que sensível a pretensão formulada, pelo **VETO** do Projeto de Lei nº 9091/2020.

Atenciosamente,
JORGE CLADISTONE
POZZOBOM:48493007072
Assinado de forma digital por JORGE
CLADISTONE POZZOBOM:48493007072

Jorge Cladistone Pozzobom

Prefeito Municipal

Rua Venâncio Aires, nº 2277 - 3º Andar - Centro - Santa Maria/RS
CEP: 97010-005 - Tel.: (55) 3921.7013 - E-mail: smg@santamaria.rs.gov.br
www.santamaria.rs.gov.br



C. M. V. SANTA MARIA
Protocolo 9923 / 2020
30/09/2020 - 11:44:36
Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS
Diretoria Legislativa

Assinatura: 