



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO – CCJR
PARECER JURÍDICO

DOCUMENTO: Veto total nº 02/2026

PROCEDÊNCIA: Poder Executivo Municipal

ASSUNTO: Veto total ao Autógrafo Legislativo nº 09/2026 sob alegação de vício de iniciativa, invasão da organização do Executivo, extrapolação da competência municipal e suposta instituição de censura prévia.

RELATORIA: Ver. Luis Fernando Peres dos Santos

I – RELATÓRIO

O Prefeito Municipal encaminhou a esta Casa Legislativa o Veto Total nº 02/2026, oposto ao Autógrafo Legislativo nº 09/2026, que estabelece diretrizes para análise de conteúdos culturais, musicais e audiovisuais no âmbito das escolas públicas municipais, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

A justificativa do veto sustenta, em síntese:

- vício formal de iniciativa;
- suposta interferência na organização administrativa do Poder Executivo;
- inexistência de competência legislativa municipal;
- suficiência normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- alegada instituição de censura prévia.

Passa-se ao exame da matéria.



II – DA INCONSISTÊNCIA ENTRE O VETO E O TEXTO APROVADO

Observa-se, inicialmente, que parte relevante da fundamentação do veto faz referência reiterada ao Autógrafo Legislativo nº 165/2025, embora o veto incida formalmente sobre o Autógrafo Legislativo nº 09/2026.

Não se trata de mero erro material, mas da **reprodução de fundamentação construída a partir de versão anterior da proposição legislativa**, cujos termos não correspondem integralmente ao conteúdo do texto final aprovado pelo Poder Legislativo.

Não por outra razão, a justificativa mantém argumentos relacionados à fiscalização de **eventos culturais e recreativos fora do ambiente escolar**, **matéria que não integra o texto final aprovado pelo Legislativo.**

Tais elementos indicam que **parcela relevante da motivação do veto foi construída com base em versão anterior da proposição legislativa.**

Embora tenha sido oportunizada nova manifestação do Executivo — em razão da anulação do autógrafo anteriormente encaminhado, que não refletia as alterações decorrentes das emendas aprovadas pelo Legislativo —, a **justificativa apresentada manteve referências e premissas vinculadas à redação pretérita do projeto.**

A circunstância apontada compromete a necessária correspondência entre a motivação do veto e o conteúdo normativo efetivamente aprovado pelo Poder Legislativo.

O veto, enquanto ato político-jurídico formalmente motivado, deve incidir sobre o texto final da proposição legislativa e apresentar fundamentos diretamente relacionados aos dispositivos efetivamente aprovados.

Quando a justificativa se apoia em premissas vinculadas a versão anterior do projeto, estabelece-se dissociação entre a motivação invocada e o objeto efetivamente vetado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

Tal incongruência fragiliza a fundamentação do ato e prejudica a adequada apreciação do veto pelo Poder Legislativo, que deve deliberar a partir de razões efetivamente correspondentes ao conteúdo final da norma aprovada.

III – DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

O argumento central do veto reside na suposta ocorrência de vício formal de iniciativa.

Todavia, a análise objetiva da proposição revela que o projeto:

- não cria cargos públicos;
- não institui órgãos administrativos;
- não altera a estrutura do Poder Executivo;
- não modifica o regime jurídico de servidores;
- não impõe reorganização administrativa do sistema municipal de ensino.

A norma limita-se a estabelecer **diretrizes administrativas e pedagógicas**, cuja execução se dá por intermédio das estruturas já existentes no sistema municipal de ensino.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), firmou entendimento no sentido de que leis de iniciativa parlamentar são constitucionais quando não interferem na estrutura administrativa nem no regime jurídico de servidores públicos, sendo irrelevante, para fins de vício de iniciativa, a eventual criação de despesas para a Administração Pública.

No caso em exame, a proposição legislativa não promove qualquer alteração na estrutura administrativa nem dispõe sobre o regime jurídico de servidores, razão pela qual não se verifica a alegada inconstitucionalidade formal.

Cumpra registrar que a própria jurisprudência citada na fundamentação do veto reconhece a constitucionalidade de leis municipais que estabeleçam **tarefas administrativas ou diretrizes de atuação**, desde que não impliquem alteração estrutural da Administração Pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

No caso concreto, não se verifica qualquer modificação estrutural da organização administrativa do Poder Executivo, razão pela qual não se configura o alegado vício de iniciativa. Do mesmo modo, a medida proposta não implica criação, expansão ou aperfeiçoamento de despesa pública.

Tal compreensão, inclusive, foi adotada pelas comissões competentes desta Casa, que se manifestaram favoravelmente à matéria, em consonância com os limites constitucionais e legais aplicáveis.

IV – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

Também não procede a alegação de inexistência de competência legislativa municipal.

A Constituição Federal estabelece:

- competência comum para proteção da infância e juventude (art. 23);
- competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I);
- competência municipal para suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II).

A norma em exame restringe-se ao **âmbito do sistema municipal de ensino**, tratando de diretrizes aplicáveis às escolas públicas municipais.

Trata-se, portanto, de matéria claramente inserida no âmbito da competência legislativa municipal.

V – DA ALEGAÇÃO DE CENSURA PRÉVIA

O argumento de que a proposição instituiria censura prévia não se sustenta à leitura do texto legal. **A norma não proíbe conteúdos culturais, não estabelece controle ideológico e não cria qualquer mecanismo de restrição à liberdade artística ou pedagógica.**

A análise prevista possui natureza **pedagógica e protetiva**, vinculada aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente e à compatibilidade etária dos conteúdos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal veda censura prévia de natureza ideológica ou artística, mas **não impede a adoção de medidas administrativas de proteção infantojuvenil no ambiente educacional.**

VI – DA INEXISTÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Não procede igualmente a afirmação de que a proposição implicaria criação de aparato administrativo ou burocracia excessiva.

A execução da norma é atribuída às equipes pedagógicas e à direção das unidades escolares, estruturas já existentes no sistema municipal de ensino. Ademais, conforme registrado em audiência pública, a própria Secretaria Municipal de Educação afirmou que o controle previsto já é realizado no âmbito da rede, não havendo inovação material nas rotinas administrativas.

A Secretaria Municipal de Educação permanece exercendo suas funções ordinárias de orientação e supervisão pedagógica, sem criação de novos órgãos ou necessidade de ampliação de estrutura administrativa.

VII – DA SUPOSTA SUFICIÊNCIA NORMATIVA DO ECA

O veto sustenta que o Estatuto da Criança e do Adolescente já disciplinaria suficientemente a matéria. Contudo, a **existência de legislação federal não impede a atuação normativa municipal, especialmente quando se trata de operacionalizar e concretizar políticas públicas no âmbito local.**

A lei municipal não substitui o ECA, mas estabelece diretrizes específicas para sua aplicação no contexto do sistema municipal de ensino.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

VIII – DA CONTRADIÇÃO NA FUNDAMENTAÇÃO DO VETO

Observa-se ainda evidente inconsistência lógica na motivação apresentada. O veto sustenta **simultaneamente** que a lei:

- seria desnecessária por já existir regulamentação suficiente;
- criaria estrutura administrativa;
- instituiria censura;
- violaria a Constituição.

Tais fundamentos são mutuamente incompatíveis. Uma norma não pode, ao mesmo tempo, ser considerada meramente redundante e, simultaneamente, possuir potencial de reorganizar a estrutura administrativa ou produzir efeitos constitucionais relevantes.

Essa incongruência evidencia fragilidade na fundamentação apresentada pelo Executivo. A **coexistência de fundamentos mutuamente excludentes revela inconsistência lógica na motivação do veto**, circunstância que fragiliza a sustentação jurídica do ato.

IX – DO PROCESSO LEGISLATIVO E DA CONSISTÊNCIA DA PRÁTICA LEGISLATIVA EM OUTROS ENTES FEDERATIVOS

A proposição foi regularmente apreciada por esta Casa Legislativa, tendo sido objeto de **substitutivo e emendas voltadas ao aperfeiçoamento constitucional do texto**.

O **projeto tramitou pelas comissões competentes e foi aprovado pelo plenário** após debate legislativo regular, em estrita observância ao devido processo legislativo.

Cumpra registrar que proposições legislativas com conteúdo semelhante — voltadas à definição de diretrizes pedagógicas ou critérios de adequação etária de conteúdos no ambiente escolar — têm sido regularmente aprovadas em diversos entes federativos no país.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA
PALÁCIO BORGES DE MEDEIROS

A experiência legislativa comparada revela a existência de leis municipais e estaduais que disciplinam matérias correlatas no âmbito educacional, sem que se identifique controvérsia constitucional relevante em controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal.

Tal circunstância reforça a compatibilidade da matéria com a competência legislativa dos entes subnacionais e evidencia que a disciplina normativa de diretrizes pedagógicas voltadas à proteção de crianças e adolescentes no ambiente escolar insere-se no âmbito legítimo da atuação legislativa local.

X – CONCLUSÃO

Da análise jurídica da matéria, conclui-se que o Autógrafo Legislativo nº 09/2026:

- não apresenta vício formal de iniciativa;
- não interfere na organização administrativa do Poder Executivo;
- não viola a liberdade de expressão ou a liberdade de cátedra;
- não cria estrutura administrativa;
- insere-se no âmbito da competência legislativa municipal.

O veto apresentado fundamenta-se em premissas que não correspondem integralmente ao texto aprovado pelo Legislativo e em interpretação ampliativa das hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Diante do exposto, **opino pela REJEIÇÃO do Veto Total nº 02/2026**, mantendo-se integralmente o Autógrafo Legislativo nº 09/2026.

Uruguaiana, 17 de fevereiro de 2026.

A FAVOR

Ver. Luis Fernando Peres dos Santos
Relator

CONTRÁRIO