

MENSAGEM N° 191/2025

João Pessoa-PB, 23 de dezembro de 2025.

Publicado no DOE/JP,
edição nº 0923-Suplemento,
de 23 de dezembro de 2025.

Ao

Excelentíssimo Senhor

Vereador **VALDIR JOSÉ DOWSLEY**

Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa

Nesta**Senhor Presidente,**

Tenho a honra de submeter, por intermédio de Vossa Excelência e com fundamento no artigo 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município, combinado com o artigo 60, inciso IV, da mesma Lei, a presente Mensagem de **Veto Total ao Projeto de Lei nº 447/2025 (Autógrafo nº 3934/2025)**, de autoria da vereadora Jailma Carvalho, que “*institui o programa municipal de educação para as mídias sociais e cidadania digital nas escolas públicas da rede municipal de ensino de João Pessoa, e dá outras providências*”.

RAZÕES DO VETO.

A matéria tratada no Projeto de Lei sob exame cria obrigações específicas e programas de atuação para órgãos do Poder Executivo (Secretaria Municipal de Educação), incidindo em matéria de organização e funcionamento da administração pública e de definição de políticas educacionais, hipótese sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal, por simetria com o art. 61, §1º, da Constituição Federal. Tal vício é insanável e não pode ser convalidado por eventual sanção.

Assuntos de interesse local, e sobre a própria aplicação do currículo na rede municipal (art. 30, I e II da CF, combinado com os arts. 205 e seguintes) podem ser objeto de iniciativa parlamentar, contudo, quando projetos de leis interferem na organização e funcionamento dos órgãos da Administração (como a Secretaria de Educação), criam ou alteram atribuições de servidores (no caso, professores, gestores escolares etc.) ou geram novas despesas diretamente ligadas à prestação do serviço (formação, material didático, carga horária, etc.) a iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (no Município, o Prefeito).

a) Do controle de constitucionalidade formal (iniciativa e competência)**1. Competência municipal em matéria de educação e interesse local**

A Constituição Federal assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. (art. 30, incisos I e II).

No campo da educação, a Carta de 1988 reconhece o direito de todos à educação (art. 205) e estabelece regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios



na organização de seus sistemas de ensino (art. 211), cabendo a estes últimos atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

Pois bem, a proposição em análise versa sobre institui o “Programa Municipal de educação para as Mídias Sociais e Cidadania Digital nas escolas públicas da rede municipal de ensino de João Pessoa”. Embora o objetivo material da proposta possua norte na cidadania digital, no combate à desinformação, na segurança e protagonismo estudantil, mostrando-se alinhado ao direito fundamental à educação de qualidade e à proteção integral da infância, observa-se que o texto aprovado padece de inconstitucionalidade formal.

O Projeto de Lei em análise, ao atribuir diretamente à Secretaria Municipal de Educação a implementação do programa, estabelecendo objetivos e diretrizes pedagógicas voltadas à cidadania digital, ao combate à desinformação, à segurança no ambiente virtual, o uso responsável das tecnologias e protagonismo estudantil, determina um conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação, tais como capacitação continuada de profissionais da educação, produção de materiais didáticos específicos, realização de oficinas e campanhas, formação de núcleos escolares de mediação de conflitos em ambiente digital, dentre outras.

Ademais, o PLO cria o Observatório Municipal de Educação Midiática, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, incumbido de monitorar a execução do Programa, elaborar relatórios, propor atualizações curriculares e articular parcerias e autorizar a celebração de convênios e parcerias com instituições diversas para execução do Programa, e ainda, prevê que as despesas correrão à conta de dotações orçamentárias próprias e fixa prazo para regulamentação pelo Executivo, interferindo assim, na organização e na gestão administrativa do sistema municipal de ensino, matéria sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por força do princípio da separação de poderes e da regra de simetria com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Dessa forma, no tocante à iniciativa do Projeto de Lei, a Constituição Federal prevê hipóteses em que a iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, notadamente quando se trata de organização administrativa, servidores públicos, criação de cargos, funções e empregos públicos, regime jurídico de pessoal e serviços públicos em geral (art. 61, § 1º, I e II).

Por força do princípio da simetria e da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que tais regras de reserva de iniciativa se estendem aos Estados e Municípios, no que couber, de modo que normas que disponham sobre organização e funcionamento da administração municipal, impondo atribuições e encargos a órgãos do Executivo, devem ser propostas pelo Chefe do Poder Executivo local. No caso concreto, a proposição é de autoria de uma Vereadora, isto é, de membro do Poder Legislativo.

Assim, embora se trate de um programa de conteúdo pedagógico relacionado à realidade municipal, tal comando normativo interfere diretamente na organização e funcionamento da administração pública municipal, ao impor deveres específicos a órgãos do Poder Executivo e na gestão da política educacional, especialmente quanto à definição de conteúdos curriculares, metodologia pedagógica e ações de formação continuada de docentes.



A jurisprudência constitucional tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criam programas ou atribuições específicas para órgãos do Executivo, ainda que sob a roupagem de diretrizes educacionais, por violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e ao princípio da separação dos Poderes.

Ademais, cumpre destacar que o art. 8º do Autógrafo, ao estabelecer que “o Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de sua publicação”, incorre em inequívoca ingerência do Poder Legislativo na esfera de autonomia administrativa do Executivo, em ofensa ao princípio da separação e independência entre os Poderes (art. 2º da CF/88).

A regulamentação de leis, por meio de decreto ou ato congênere, insere-se no âmbito da função típica do Chefe do Poder Executivo, que detém a prerrogativa de avaliar a oportunidade, a conveniência, o momento e a forma de expedição dos atos necessários à fiel execução da lei. Embora seja legítimo ao Legislativo editar normas gerais e abstratas, não lhe é dado impor prazo cogente para que o Executivo exerça sua competência regulamentar, sob pena de subverter a lógica de freios e contrapesos e transformar a regulamentação, que é ato de natureza discricionária sob o prisma temporal, em dever executável segundo a agenda ditada por outro Poder. Assim, também sob esse aspecto, o dispositivo em comento reforça o quadro de inconstitucionalidade formal da proposição, na medida em que invade a esfera de autonomia organizatória e de gestão normativa do Prefeito Municipal, impondo-lhe calendário e conduta positiva em afronta à repartição funcional delineada pela Constituição.

Do ponto de vista federativo, o tema se encaixa em interesse local e organização do ensino municipal; proteção à criança e ao adolescente; e políticas públicas de educação. A Constituição permite que o Município legisle sobre assuntos de interesse local e complemente a legislação federal e estadual em matéria de educação. Assim, em tese, o Município de João Pessoa tem competência para tratar desse tipo de programa nas suas escolas e creches. Portanto, não há problema de competência federativa: não parece que o Município esteja invadindo campo exclusivo da União ou do Estado.

Em suma, o Projeto de Lei sob análise, embora formalmente apresentado como instituição de “programa educacional”, na prática vai muito além da fixação de diretrizes gerais, vez que, define minuciosamente uma política pública específica da educação municipal, estruturando o “Programa Municipal de Educação para as Mídias Sociais e Cidadania Digital” com objetivos, eixos, ações e mecanismos de avaliação; determina obrigações concretas à Secretaria Municipal de Educação, como promoção de formações continuadas, desenvolvimento de materiais e projetos, constituição de núcleos em escolas, realização de eventos e implantação de práticas pedagógicas determinadas; cria o Observatório Municipal de Educação Midiática, vinculado ao Executivo, com competências próprias e função de monitoramento e proposição de alterações curriculares, típico órgão ou unidade administrativa inserida na estrutura interna da Secretaria; e impõe ao chefe do Executivo prazo para regulamentação, vinculando a agenda administrativa para implementação de programa não concebido pelo próprio Governo, mas pelo Legislativo.

Diante do exposto, conclui-se que, não há vício de competência legislativa em sentido federativo, pois o Município atua em espaço de interesse local e de organização do seu sistema de ensino, cabendo o vício formal exclusivamente à iniciativa e à ingerência na gestão



administrativa, vez que, os elementos acima apresentados, em conjunto, revelam que não se está diante de uma mera lei de princípios ou diretrizes, mas de um verdadeiro desenho normativo de programa de Governo, com detalhamento de medidas administrativas, pedagógicas e organizacionais, cuja iniciativa, por sua natureza, é reservada ao Prefeito, por dizer respeito diretamente à gestão das políticas públicas, à organização da Secretaria e à definição de prioridades e alocação de recursos.

Ressalta-se que, ainda que a finalidade perseguida pela norma seja louvável, a forma de veiculação legislativa escolhida, PLO que impõe deveres concretos ao Executivo mostra-se incompatível com o modelo constitucional de processo legislativo. O PLO apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, uma vez que o Projeto de Lei cuida de matérias afetas à organização e funcionamento da administração municipal e à definição de políticas educacionais, as quais, por simetria com o art. 61, §1º, da CF/88, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

2. Da constitucionalidade material e da legalidade

Mesmo que se superasse o vício formal acima apontado (o que não se admite), o Projeto ainda suscita questões materiais e de legalidade, que reforçam a necessidade de voto total.

O texto do Projeto prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Todavia, o conteúdo da proposição não é neutro sob o ponto de vista financeiro.

A implementação das ações obrigatórias descritas, capacitação continuada de profissionais, produção e distribuição de materiais específicos, realização de campanhas, oficinas e eventos, estruturação de núcleos em escolas, constituição e funcionamento do Observatório, celebração de convênios e parcerias, tende, em regra, a gerar despesas permanentes ou de caráter continuado, seja com pessoal (horas adicionais, eventuais equipes, deslocamentos), seja com custeio (materiais, serviços, tecnologia, infraestrutura).

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe, para a criação ou expansão de ações governamentais que impliquem aumento de despesa, a elaboração prévia de estimativa de impacto orçamentário- financeiro e a demonstração de sua compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, o que não se encontra demonstrado na tramitação legislativa da matéria.

Desse modo, há sério risco de que a lei, se sancionada, viole os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 16 e 17) e gere ônus financeiro sem o devido planejamento e compatibilização com as peças orçamentárias, o que reforça a inconveniência jurídica de sua aprovação nos termos propostos.

No tocante à interferência na gestão pedagógica e na autonomia técnica dos órgãos educacionais, embora o tema de “educação para mídias sociais e cidadania digital” seja louvável e compatível com diretrizes nacionais, o modo como o Projeto o trata importa em interferência direta na gestão pedagógica da rede municipal, vez que, a proposição não se limita a estabelecer objetivos genéricos, mas impõe conteúdos, metodologias e formas específicas de organização pedagógica, definindo eixos temáticos obrigatórios; tipos de



atividades a serem desenvolvidas; instâncias internas de monitoramento (observatório, núcleos etc.); e responsabilidades específicas para as escolas e para a Secretaria.

A normativa brasileira que tutela a Educação, consagrada na Constituição, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e nos sistemas de ensino, se baseia no conjunto protetivo: Lei, que define princípios, finalidades e diretrizes gerais da política educacional e nos órgãos técnicos do sistema de ensino (Secretarias, Conselhos de Educação etc.), que detalham currículos, programas, metodologias e projetos pedagógicos, por meio de atos normativos infralegais e processos próprios de construção e participação.

O PLO ao detalhar a forma de implementação pedagógica de um programa específico e vincular a Secretaria a esse modelo, acaba engessando a atuação técnica dos órgãos educacionais, retirando-lhes parte da autonomia necessária à adequação do currículo e das metodologias às peculiaridades locais, às avaliações internas e à evolução das diretrizes nacionais.

Assim, identifica-se que há questões materiais e de legalidade relevantes: o risco de inobservância das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal para criação de novas ações e estruturas que acarretam aumento de despesa continuada, sem estimativa de impacto nem demonstração de compatibilidade com as peças orçamentárias e o ingresso indevido do texto legal na esfera de gestão pedagógica, com imposição detalhada de conteúdos, metodologias e estruturas internas, em detrimento da autonomia técnica dos órgãos do sistema de ensino.

Pois bem, diante do exposto o Autógrafo de Lei nº 3934/2025 está eivado de vício de inconstitucionalidade formal, por desrespeito às normas constitucionais que disciplinam a iniciativa legislativa e o processo de formação das leis, o que reforça, de maneira contundente, a necessidade de sua rejeição integral.

b) Conclusão

Ante os argumentos expostos, entendo que o texto veiculado pelo **Projeto de Lei nº 447/2025 (Autógrafo nº 3934/2025)** padece de vício de inconstitucionalidade, razão pela qual decido pelo **veto total** do mesmo, nos termos do art. 35, §2º, da LOMJP.

Oportunamente, restituo o processo legislativo a esse Egrégio Poder para reexame e deliberação de Vossas Excelências.

CÍCERO DE LUCENA FILHO
Prefeito do Município de João Pessoa

