



Número do Processo: 177/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. ALTERA A LEI Nº 2.459 DE 05 DE MAIO DE 1997, PARA INCLUIR O HINO DE GOIÁS, HINO À BANDEIRA NACIONAL E O HINO DA INDEPENDÊNCIA DO BRASIL. OBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. OBSERVÂNCIA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONSTITUCIONALIDADE.

## 1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Reamilton Espíndola que “altera a Lei nº 2.459 de 05 de maio de 1997, para incluir o Hino de Goiás, Hino à Bandeira Nacional e o Hino da Independência do Brasil”.

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, nos incisos I e II de seu art. 30, estabelece que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar as normas federais e estaduais, no que couber.

Ora, incluir a execução do hino de Goiás, hino à Bandeira Nacional e o hino da Independência do Brasil no dia-a-dia das escolas públicas e particulares municipais se amolda a esses dispositivos constitucionais. Sendo assim, a proposta de Lei pode versar sobre a matéria aqui discutida, pois não incorre na chamada inconstitucionalidade formal orgânica.

Por outro lado, a Lei Orgânica de Anápolis não exige que o processo legislativo versando sobre o assunto aqui discutido seja deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo (art. 54). Isso significa que a competência para iniciar a proposição é concorrente entre o Prefeito e a Câmara dos Vereadores, então não há inconstitucionalidade formal subjetiva em seu texto.

Além disso, a forma escolhida, qual seja, propositura de Lei Ordinária, é correta, pois o que se pretende é alterar outra Lei Ordinária e também não há necessidade de

mudança na Lei Orgânica do Município (art. 48 desse Diploma Legal), não houve delegação legislativa (art. 51) e o assunto não se apresenta entre aqueles que devem ser regulados por Lei Complementar (art. 49), nem por Decreto Legislativo (art. 62) e nem por Resolução (art. 64).

Por fim, o Regimento Interno desta Casa dispõe que proposta de Lei é a proposição que tem o objetivo de regular todo e qualquer tema de competência do Município, apresentado em 2 (dois) turnos de votação e sujeito à sanção do Prefeito (art. 98).

### 3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que foram observados os preceitos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município de Anápolis e do Regimento Interno desta Câmara dos Vereadores, opina-se **FAVORAVELMENTE** à regular tramitação da propositura aqui discutida.

É o parecer.

Anápolis, 19 de agosto de 2021.

  
Vereador(a) Relator(a)

  
Encaminhe-se à comissão de  
Educ. Cult. Ciência e Tecnologia  
em 19/08/22  
Presidente  
Zaísa



**Numero do Processo: 177/2021.**

Voto em separado contrário ao parecer do relator (art. 53, § 3º, do Regimento Interno). Projeto de Lei Ordinária altera a Lei nº 2.459/1997, com a finalidade de incluir o Hino de Goiás, Hino a Bandeira Nacional e o Hino da Independência do Brasil. Inconstitucionalidade do projeto de lei.

## **VOTO CONTRÁRIO AO PARECER DO RELATOR**

### **I - RELATÓRIO**

O Vereador Jean Carlos, nomeado relator, emitiu voto favorável à regular tramitação de projeto de lei de autoria do nobre vereador Reamilton Espindola alterando a Lei 2.429/1997 com a finalidade de incluir o Hino de Goiás, Hino a Bandeira Nacional e o Hino da Independência do Brasil obrigando escolas públicas e privadas de primeiro e segundo graus “*a reservarem mensalmente, um tempo mínimo de 15 minutos de cada turno de aulas*”, para execução dos citados hinos.

Visando um análise mais detalhada, mediante pedido de vistas e, nos exatos termos do que dispõe o art. 53, § 3º, do Regimento Interno, apresentamos voto em separado contrário ao parecer do relator.

Este é o relatório, passo a motivar minha decisão.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Não obstante a brilhante intenção do autor, e ao fato do Projeto de Lei atender plenamente à boa técnica legislativa, temos com clareza que a



matéria tratada não é de competência dos membros desta Casa iniciar, por se tratar de propositura cuja iniciativa resta reservada ao Chefe do Poder executivo.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: I) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; II) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico constitucional e III) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

As regras da Constituição Federal reproduzidas na Carta Estadual, à evidência, são de aplicação obrigatória pelos municípios, por versarem sobre o processo legislativo. Este, no dizer do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, é “*a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59)*”, e “*possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal*” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 8<sup>a</sup> edição, p. 530).

Hely Lopes Meirelles, com propriedade, afirma (obra citada, p. 430):

“*Leis de iniciativa da Câmara, ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.*



*Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."*

Portanto, a exemplo do que ocorre em nível federal, em que a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública é exclusiva do Presidente da República, e em nível estadual em que tal iniciativa é privativa do Governador, nos Municípios tal competência é do Prefeito Municipal.

Especificamente quanto à função fiscalizadora do Poder Legislativo em relação ao Executivo, existem regras constitucionais bastante claras e abrangentes, tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

Possível concluir, assim, que as atividades de buscar que o Executivo venha a adotar determinadas medidas, como por exemplo, a execução de hinos, atividades cívicas, palestras, etc., pelo Legislativo em relação ao Executivo devem ser materializadas através de pedidos de requerimentos, moções, apelos, etc., sendo certo que projetos de leis não são cabíveis, por expressa vedação constitucional.

Portanto, evidentemente há uma linha a ser seguida, devendo ser obedecida também pelos Municípios.

Analizando a proposta se vê que sua finalidade acrescentar modificações no Sistema de Educação, obrigando a execução mensal de hinos em escolas sediadas no município e, impondo um ato concreto a administração municipal, cuja iniciativa é reservada ao Executivo.

Nesse sentido, mais uma vez buscamos o sempre necessário ensino de Hely Lopes Meireles:

*"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*



*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito: o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie': a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.*

*(...) Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial". (in Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).*

Por certo que as normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112).

Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a constitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se "a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por constitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).



Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 7.755, de 14.05.04, do Estado do Espírito Santo. Trânsito. Invasão da competência legislativa da União prevista no art. 22, XI, da Constituição Federal. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Usurpação. Arts. 61, § 1º, II, E E 84, VI, da Carta Magna. (...) É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente". (STF - ADI: 3254, Relator: Ellen Gracie, Data de Julgamento: 16/11/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/12/2005 PP-00002 EMENT VOL-02216-1 PP-00134 LEXSTF v. 28, n. 325, 2006, p. 98-107).*

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Estado de São Paulo. Criação de Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue - COFISAN. Órgão auxiliar da Secretaria de estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de Iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR 88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95". (STF – ADI: 1275, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Data de Julgamento: 16/05/2007).*

Da analise do projeto de lei em discussão constata-se, sem qualquer duvida, que o Legislativo ao determinar a obrigação de executar *hinos mensalmente nas escolas publicas e privadas*, esta criando atribuições ao Poder Executivo e com isto determinando a este Poder a pratica de um ato puramente administrativo, interferindo na área de atuação exclusiva do administrador e em consequencia, viola o principio da harmonia e independencia entre os poderes, consagrado nas leis maiores, CF e CE.

Com isto, não havendo observância da regra que confere ao Chefe do Executivo local a iniciativa legislativa na espécie, presente a violação do princípio da separação dos poderes, estampado em nossa lei maior.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a irregularidade contida na proposta é de ordem formal, padecendo o Projeto de lei de vício de iniciativa, sendo, portanto, inconstitucional e ilegal.



**CÂMARA  
MUNICIPAL  
DE ANÁPOLIS**

Por essas razões, opino pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei.

É como voto.

Anápolis, 23 de agosto de 2021.

  
**Vereador DOMINGOS DE PAULA**