PARECER JURÍDICO Nº 012/2022

PROJETO DE LEI Nº 007/2021

AUTOR: VEREADOR ALZIMÁRIO BELMONTE VIEIRA - PSD

EMENTA: Direito Constitucional. Constituição Estadual. Vício de Iniciativa. Usurpação de Competência. Poder Executivo. Poder Discricionário. Oportunidade e Conveniência. Existência de Lei Federal. Fiscalização. Possibilidade de conversão em Indicação.

1 – RELATÓRIO

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 007/2022, que *"Dispõe sobre a execução do hino nacional e do hino do município de ilhéus, nas escolas municipais, conforme especificada",* para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do Vereador Alzimário Belmonte Vieira. Em sua justificativa, desfila a já existência da obrigatoriedade da execução semanal do hino Nacional nas escolas públicas e privadas já é previsto em Legislação Federal Lei nº 5.700/1971.

Entretanto, inclui em seu projeto a obrigatoriedade de execução do Hino do município nas escolas da rede pública municipal de ensino, também uma vez por semana.

Argumenta que o projeto em comento, tem por escopo tentar mudar a desvalorização cívica e motivar a população a ter mais paixão pelo país, fazendo um comparativo com os Estados Unidos, onde há demonstrações diárias de patriotismo.

É o relatório. Passo à análise.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

> § 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da ***Câmara com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria,*** respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

> Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição Federal artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

Nesse prisma, observa-se que a Lei Orgânica do Município de Ilhéus anuiu integralmente ao princípio da simetria ao atribuir ao Prefeito a competência exclusiva para apresentar projeto de lei que verse sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública, *ex vi:*

> **Art. 54 -** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre;
>
> I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
>
> II - servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
>
> **III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;**
>
> IV - matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.
>
> Parágrafo Único - Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto em lei. (Grifou-se)

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, inciso VI da Constituição Estadual prevê:

> **Art. 77 -** São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:
>
> I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
> II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de remuneração;

> III – matéria tributária e orçamentária;
> IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
> V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;
> **VI – criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública;**
> VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre a criação, estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública.

De suma relevância trazer esta análise em duas partes, haja visto que o projeto de Lei, retrata a obrigatoriedade da execução do Hino Nacional, bem como do Hino do Município de Ilhéus.

Acerca do Hino Nacional, o dispositivo legal aduzido pelo propositor, retrata que a obrigatoriedade para sua execução já existe, *ex vi,* o quanto disposto no artigo 39, parágrafo único, da Lei 5.700/1971:

> **Art. 39.** É obrigatório o ensino do desenho e do significado da Bandeira Nacional, bem como do canto e da interpretação da letra do Hino Nacional em todos os estabelecimentos de ensino, públicos ou particulares, do primeiro e segundo graus.
>
> **Parágrafo único: Nos estabelecimentos públicos e privados de ensino fundamental, é obrigatória a execução do Hino Nacional uma vez por semana.** (Grifou-se)

Dessa maneira, observa-se que a obrigatoriedade para execução do hino nacional, uma vez por semana, já existe, por meio de Lei Federal, cabendo ao poder legislativo fiscalizar o Poder Executivo sobre sua prática ou não. De rigor esclarecer que não há necessidade de Lei Municipal para tanto.

Ao que se refere à obrigatoriedade de execução do Hino Municipal, esta disposição não se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Poder Legislativo.

Nota-se evidente violação da separação de poderes, por ser uma atividade tipicamente administrativa, ou seja, há interferência legislativa na gestão administrativa, que envolve planejamento, fixação de diretrizes e execução.

Neste prisma, é mister considerar que a presente propositura consagra ingerência parlamentar em núcleo administrativo pertinente à competência privativa do Poder Executivo.

Desobedece, em consequência, a imposições decorrentes do princípio da separação de poderes, alhures já citados.

Indubitavelmente, a partir do momento que o Legislativo Municipal impõe obrigação ao Executivo, no sentido de executar o hino nacional e o hino do município de ilhéus, nas escolas municipais, conforme especificada, está criando atribuições ao Poder Executivo e com isso, determinando a este Poder a prática de ato puramente administrativo. Portanto é uma lei que dispõe por vias transversas sobre atribuições das Secretarias e Órgãos da Administração Pública, com o que interfere na área de atuação exclusiva do Prefeito.

O Legislativo Municipal não pode subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade em questão. Caso o faça, ofenderá claramente o princípio da separação dos poderes, com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

> [...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. 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. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º)

> extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Reitera-se que a organização administrativa do município é de iniciativa do Poder Executivo, estando adstrito a ele esta avaliação e consequente criação. Outrossim, o ato administrativo possui cinco elementos: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.

Nenhum ato será discricionário em relação a todos os elementos, pois no que se refere à competência, à forma e à finalidade, o ato será sempre vinculado. Já os elementos objeto e motivo podem ser vinculados ou discricionários, a depender do ato analisado.

Por mais louvável que tenha sido a intenção do Senhor Edi, buscando assegurar a efetivação dos princípios constitucionais aplicáveis ao serviço público, verifica-se que sua propositura se demonstra ineficaz e absolutamente questionável, uma vez que vai apenas ensejar uma nova proposição – de projeto de Lei – do Poder executivo, já que é ele o competente propositor.

Acrescente-se, ainda, que a justificativa do Projeto está apócrifa, infringindo o quanto disposto no artigo 101, do Regimento Interno desta Casa.

Assim, considerando a hipótese do presente Projeto ser apresentado como uma indicação ao Poder Executivo, esta, em sendo acolhida, será submetida à votação desta Casa de Lei, não tendo razão plausível para ser apreciado neste momento.

3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que o projeto de lei em destaque é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Entretanto, considerando a intenção do nobre Edi propositor do Projeto de Lei, esta Comissão sugere que seja reapresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, uma vez que essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Nesse sentido, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa de Leis.

É o Parecer, salvo melhor Juízo das Comissões Permanentes.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 21 de março de 2022.

ADRIANO SANTOS DE CARVALHO
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 42.467

JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR
Assessor Jurídico-Legislativo
OAB/BA 33.086

MICHAEL SANTOS NEVES
Procurador Geral
OAB/BA 50.954