

PARECER JURÍDICO – VETO 001/2025 - LEI N. 595/2025

1

INTERESSADO: Presidência da Câmara Municipal de Barro/CE

ASSUNTO: Análise Jurídica do Veto Total ao Projeto de Lei que originou a Lei Municipal nº 595/2025, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade do hasteamento das Bandeiras, Nacional, Estadual e Municipal, bem como a execução dos respectivos Hinos nas escolas de Ensino Público e Particular, no Município de Barro, Estado do Ceará."

REFERÊNCIA: Veto nº 001/2025, de 15 de maio de 2025.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. OBRIGATORIEDADE DE HASTEAMENTO DE BANDEIRAS E EXECUÇÃO DE HINOS EM ESCOLAS MUNICIPAIS. VETO TOTAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL (INICIATIVA PRIVATIVA) E CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO. ANÁLISE. INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AFRONTA À AUTONOMIA PEDAGÓGICA ESTABELECIDA PELA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB). VETO CONSTITUCIONAL E LEGAL. RECOMENDAÇÃO PELA MANUTENÇÃO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Veto Total nº 001/2025, exarado pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Barro, Hericles George Feitosa Albuquerque, à Lei nº 595/2025, de 05 de maio de 2025, aprovada por esta Egrégia Casa Legislativa, que torna obrigatório o hasteamento das bandeiras Nacional, Estadual e Municipal, e a execução

dos respectivos hinos, ao menos uma vez por semana, nas escolas da rede de ensino do Município.

2 A proposição legislativa, de autoria parlamentar, foi submetida à sanção do Chefe do Poder Executivo, que, no exercício de sua competência constitucional, optou por vetá-la integralmente.

As razões do veto, apresentadas na Mensagem nº 001/2025, fundamentam-se, em síntese, em dois pontos centrais:

- a) **Vício Formal de Iniciativa:** A matéria versada na lei invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, conforme o art. 108, VIII, da Lei Orgânica do Município de Barro.
- b) **Contrariedade ao Interesse Público:** A norma impõe desconsidera a autonomia pedagógica das instituições de ensino, garantida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

O presente parecer foi solicitado pela Presidência desta Casa, com o objetivo de subsidiar a deliberação dos Nobres Edis quanto à manutenção ou derrubada do referido voto, nos termos do processo legislativo.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA E FUNDAMENTAÇÃO

Após análise pormenorizada da Lei nº 595/2025 e das razões expostas no Veto nº 001/2025, esta Assessoria Jurídica passa a expor seu entendimento técnico sobre a matéria, com o devido acatamento.

2.1. Do Vício de Iniciativa e da Violão ao Princípio da Separação dos Poderes

O ponto nevrágico da questão reside na análise da competência para a iniciativa do processo legislativo. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, estabelece o princípio da separação dos Poderes, cláusula pétreia que estrutura o Estado Democrático de Direito. Este princípio, replicado nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, não é absoluto, mas se manifesta através de um sistema de "freios e contrapesos" (*checks and balances*), no qual as funções e competências de cada Poder são delimitadas para garantir o equilíbrio e a harmonia institucional.

Uma das mais importantes manifestações desse princípio é a reserva de iniciativa legislativa. A Carta Magna, em seu artigo 61, § 1º, elenca um rol de matérias cuja proposição de lei é de competência privativa do Presidente da República. Por simetria, tal prerrogativa é estendida aos Governadores e Prefeitos no âmbito de suas respectivas esferas de competência.

A Lei Orgânica do Município de Barro, em consonância com o mandamento constitucional, dispõe em seu artigo 108, inciso VIII:

Art. 108. COMPETE PRIVATIVAMENTE AO PREFEITO:

[...]

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal;

Ao analisar o texto da Lei nº 595/2025, é inegável que a norma, embora revestida do nobre propósito de fomentar o civismo, interfere diretamente na gestão administrativa das unidades escolares. O ato de "tornar obrigatório" o hasteamento de bandeiras e a execução de hinos "uma vez por semana" (art. 1º), bem como o procedimento alternativo previsto no art. 2º, cria uma nova rotina, uma atribuição administrativa a ser executada por servidores públicos (diretores, coordenadores, professores) e impõe uma nova organização do tempo e do espaço escolar.

Trata-se, portanto, de uma clara disposição sobre o **funcionamento da administração municipal**. A lei não apenas sugere ou recomenda, mas impõe um modo de agir aos órgãos da Secretaria de Educação, imiscuindo-se em seara que não é de competência do Poder Legislativo. O planejamento e a execução das atividades rotineiras das repartições públicas, incluindo as escolas, inserem-se no âmbito do poder de gestão e organização do Chefe do Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica e reiterada no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade de leis de autoria parlamentar que criem ou alterem atribuições de órgãos da Administração Pública:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da**

competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN,
Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma)

O caso em tela é análogo. A lei municipal cria uma nova e específica atribuição para as escolas municipais, órgãos integrantes da Administração Pública Direta. Tal imposição, vinda de iniciativa parlamentar, configura usurpação da competência privativa do Prefeito, violando frontalmente o art. 108, VIII, da Lei Orgânica Municipal e, por conseguinte, o princípio da separação dos Poderes.

2.2. Da Contrariedade ao Interesse Público e à Legislação Educacional

Para além do vício formal insanável, as razões do veto apontam, acertadamente, para a contrariedade ao interesse público, manifestada pela violação à autonomia pedagógica das escolas.

A Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelece como um de seus princípios basilares a "gestão democrática do ensino público" (art. 3º, VIII) e confere aos estabelecimentos de ensino a incumbência de "elaborar e executar sua proposta pedagógica" (art. 12, I). O artigo 15 reforça essa autonomia, ao dispor que os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram "progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira".

O Projeto Político-Pedagógico (PPP) é o documento que orienta todas as ações da escola. É nele que a comunidade escolar, de forma autônoma e participativa, define suas metas, seus projetos e suas rotinas, sempre em consonância com as diretrizes curriculares nacionais. A imposição de uma atividade semanal rígida, por meio de lei, sem considerar o planejamento específico de cada escola, seu calendário, seus projetos em andamento e sua realidade local, representa uma ingerência indevida na autonomia pedagógica.

Embora o hasteamento das bandeiras e a execução de hinos sejam práticas cívicas de grande valor, a sua obrigatoriedade por lei municipal pode gerar um efeito contraproducente, transformando um ato que deveria ser significativo em mera formalidade burocrática. A decisão sobre como e quando realizar tais cerimônias deve caber à própria comunidade escolar, integrada ao seu projeto pedagógico, para que o ato tenha verdadeiro sentido para os alunos.

Ademais, o art. 1º da Lei nº 595/2025 pretende estender a obrigatoriedade às escolas de ensino **particular**, o que representa uma extração da competência legislativa municipal sobre a propriedade privada e a livre iniciativa, violando princípios constitucionais e adentrando em matéria de direito civil, de competência privativa da União (art. 22, I, CF/88).

Os municípios possuem competência suplementar para legislar sobre educação, mas apenas para atender a suas peculiaridades e ao interesse local, sem contrariar as normas gerais federais. Repita-se, ao impor uma obrigação como a execução do Hino Nacional, a lei municipal está, na prática, criando uma nova diretriz curricular, o que extrapola sua competência.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem um entendimento consolidado sobre o tema:

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE DETERMINA A INCLUSÃO DE NOÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NA DISCIPLINA DE HISTÓRIA NAS ESCOLAS DO RIO DE JANEIRO. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ENTRE OS ENTES FEDERADOS. UNIÃO: NORMAS GERAIS. LEI DE DIRETRIZES E BASES. MUNICÍPIOS. INTERESSE LOCAL E FUNÇÃO SUPLEMENTAR. INOCORRÊNCIA. 1. Conforme o esquema constitucional de repartição de competências, cabe ao Município legislar concorrentemente sobre matéria de educação, ex vi dos arts. 24, inc. IX, e 30, incs. I e II, da Constituição da República. 2. Para tanto, porém, a legislação suplementar municipal deve preencher o requisito fático do interesse local, a satisfazer peculiaridades próprias do ente legiferante. Neste sentido, inclusive, o art. 26 da lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). 3. Na edição da Lei municipal nº 6.241, de 2017, a Capital do Rio de Janeiro, entretanto, deixou de atender ao requisito da peculiaridade local, necessária a deflagrar sua competência legislativa, além de confrontar com a norma geral de iniciativa privativa da União (art. 22, inc. XXIV, CRFB) currículos de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio com base nacional comum. 4. Recurso extraordinário com agravo a que se nega provimento.

(STF - ARE: 1493180 RJ, Relator.: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-10-2024 PUBLIC 02-10-2024)

A lei em questão é formalmente inconstitucional por vício de iniciativa, ao interferir na gestão das escolas públicas, e materialmente inconstitucional por **invasão da competência privativa da União** para legislar sobre diretrizes e bases da educação, ao impor uma obrigação curricular às escolas particulares.

3. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que o Veto Total nº 001/2025, aposto pelo Chefe do Poder Executivo à Lei nº 595/2025, encontra-se técnica, jurídica e constitucionalmente bem fundamentado.

A Lei em questão padece de **vício de iniciativa insanável**, porquanto, sendo de autoria parlamentar, dispõe sobre a organização e o funcionamento de órgãos da administração pública municipal, matéria de competência privativa do Prefeito, conforme o art. 108, VIII, da Lei Orgânica do Município e o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Adicionalmente, a norma representa **contrariedade ao interesse público** ao interferir indevidamente na autonomia pedagógica das instituições de ensino, assegurada pela LDB, e materialmente **inconstitucional por invasão da competência privativa da União** para legislar sobre diretrizes e bases da educação, ao impor uma obrigação curricular às escolas particulares.

Desta forma, o parecer desta Assessoria Jurídica é no sentido de que os argumentos apresentados pelo Poder Executivo são juridicamente robustos e suficientes para justificar a não sanção da lei.

Assim, em respeito à Constituição Federal, à Lei Orgânica Municipal e à harmonia entre os Poderes, **recomenda-se a MANUTENÇÃO do Veto Total nº 001/2025** por esta Colenda Câmara Municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Barro/CE, 20 de outubro de 2025.

Luiz Alves de F. Júnior
Assessor Jurídico
OAB(CE) nº. 22.287