PARECER JURÍDICO Nº_____/2022

PROJETO DE LEI Nº 37/2022

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 37/2022 de iniciativa do nobre Vereador Adilson de Jesus Casagrande que *"DECLARA COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ O BADALAR DOS SINOS DA IGREJA MATRIZ E MANIFESTAÇÕES RELIGIOSAS DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ".*

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente Propositura justifica-se por tratar-se de costume tocar o sino da Matriz há muito tempo. Explica, que comumente são realizados nos eventos especiais da Igreja Católica, ressaltando que esses períodos respeitam a Lei do Silêncio, não sendo realizados antes das 6h e após às 22h.

3. Ademais, informa, que o toque do sino e o canto da Ave Maria convertem-se em um bálsamo a toda comunidade cristã, idosos, necessitados, acamados e impossibilitados de dirigirem-se à Matriz local para fazerem as suas preces aos pés do Salvador e da Nossa Senhora Mãe dos Homens, Padroeira da nossa querida Terra das Monções.

4. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

5. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-

organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

6. No caso em questão, o artigo 30, inciso I, da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

8. Por interesse local entende-se: ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

9. Pois bem, o presente Projeto de Lei, de autoria Parlamentar, pretende declarar como patrimônio cultural imaterial do Município de Porto Feliz o badalar dos sinos da Igreja Matriz e manifestações religiosas.

10. Como é sabido, a Constituição da República adotou, em seu artigo 61, sistema pluralístico de iniciativa legislativa (fase inicial do processo legislativo), conferindo esta prerrogativa, ordinariamente, a sujeitos diversos. Todavia, o §1º do mesmo dispositivo excepciona a regra geral, dispondo sobre matérias específicas que estão sujeitas à iniciativa legislativa privativa do

[1] José Nilo Castro. Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

Chefe do Executivo, as quais devem ser interpretadas em caráter restrito por opção político-normativa.

11. Tratando-se de norma vinculada ao Princípio da Simetria, seus preceitos devem ser observados nas respectivas Cartas dos Estados-Membros (art. 25 da Constituição da República), bem assim nas próprias Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, à luz do que dispõe o art. 144 da Constituição Bandeirante: *"Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

12. No âmbito estadual, as matérias de iniciativa legislativa reservadas ao Executivo estão discriminadas no art. 24, §2º da Carta Paulista. Já na Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, tais matérias estão elencadas no art. 40, sendo reservadas exclusivamente ao Prefeito.

13. Denotamos, portanto, que a matéria tratada no Projeto de Lei em questão não se encontra entre aquelas inseridas na reserva de administração.

14. Como dito, cediço em matéria de iniciativa legislativa prevalece interpretação restritiva sobre as hipóteses constitucionais limitativas à gênese parlamentar, como definido pelo C. STF ao solver o *"Tema 917"* (ARE 878.911/RJ), em regime de repercussão geral:

> *"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido,*

> *cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015." (STF, ARE 878.911-RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, J. em 29.9.2016, Processo Eletrônico REPERCUSSÃO GERAL MÉRITO, DJe-217).*

15. Nesse mesmo precedente, o Plenário do C. Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar local, apenas quando a norma tratar (i) da estrutura ou atribuição de órgãos do Executivo, ou ainda, (ii) dispuser sobre regime jurídico dos servidores públicos. Confira-se:

> *"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.* ***Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.*** *4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta corte. 5. Recurso extraordinário provido."* ***(STF. Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo no 878.911/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29 de setembro de 2016, destacado).***

16. Nesse sentido, deve ser realizada interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina:

> *"...a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da*

Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica." (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

17. A propósito, ensina Hely Lopes Meirelles[2] que:

"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 leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos

[2] Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014, p. 633.

> *competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."*

18. Conforme alhures mencionado, a Propositura em tela não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, pois não trata da estrutura ou atribuição de órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

19. Ademais, o presente Projeto não institui obrigações, disciplina comandos ou impõe providências ao Poder Público, limitando-se a cuidar da proteção de patrimônio cultural de âmbito local.

20. Vislumbramos, aqui, a atuação do Poder Público no que se inserem as atividades do próprio Legislativo na defesa do patrimônio cultural à luz do que estabelecem os artigos 23, inciso III, 24, inciso VII e 216, da Constituição Federal, onde encontramos, também, previsão na Lei Orgânica do Município de Porto Feliz nos artigos 6º, inciso XXXVI e 7º, inciso III.

21. Aplica-se ao caso o que deliberou o Pretório Excelso no julgamento do RE 1151237, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 09/02/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 13/02/2019 PUBLIC 14/02/2019, onde embora tenha abordado tema correlato, pontuou, *verbis*:

> *"a matéria referente a 'denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações' não pode ser limitada tão somente à questão de 'atos de gestão do Executivo', pois no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas,* ***bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município****." (destacado)*

22. E, sobre a matéria do Projeto em análise, o posicionamento do C. Órgão Especial do TJSP envereda pelo

reconhecimento da constitucionalidade de atos normativos de conteúdo similar, senão vejamos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.019, de 7 de junho de 2019, do Município de Sorocaba/SP, que **'institui como Patrimônio Cultural da cidade de Sorocaba, a 'Feira da Barganha', e dá outras providências" – Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local – Viabilidade – Tema que não se insere dentre o rol constitucional de matérias de competência privativa do Executivo para instauração do processo legislativo** – Lei que não versa sobre regime jurídico de servidores, atribuições e estrutura de órgãos administrativos ou mesmo tema de reserva da administração – **Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF – Tema nº 917 – ARE 878.911/RJ – Ato que objetiva defesa do patrimônio cultural local – Violação à separação dos poderes inexistente** – Precedentes – Improcedência do pedido." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2261493-96.2019.8.26.0000, Relator Des. Francisco Casconi, Data do Julgamento: 08/07/2020) (g.n.)

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.044, de 03 de maio de 2017, do Município de Socorro. **Declaração da feira livre de Socorro como patrimônio cultural imaterial socorrense.** Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da independência dos poderes por usurpar a competência privativa do Poder Executivo. **Inexistência de mácula constitucional. Impulso legiferente de natureza concorrente.** Inexistência de ato de gestão próprio com efeitos concretos. **Não ofensa ao princípio da separação de poderes.** Precedentes. Ação julgada improcedente." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2195821-15.2017.8.26.0000, Relator Des. Péricles Piza, Data do Julgamento: 04/04/2018) (g.n.)

"Direta de Inconstitucionalidade – **Lei Municipal de Iniciativa Parlamentar que reconheceu como patrimônio cultural imaterial socorrense a manifestação popular 'alvorada com a corporação musical Santa Cecília' – Proteção do patrimônio cultural imaterial – Competência atribuída pela Constituição Estadual ao Poder Público (e não ao Poder Executivo)** (artigo 261) – Ato, ademais, que não cria qualquer despesa ou obrigação ao Executivo – **Inexistência de vedação constitucional a que a proteção se dê por norma de iniciativa parlamentar – Atividade normativa que é típica e predominante da Câmara, no âmbito do Município.** Ação julgada improcedente." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 21955808-16.2017.8.26.0000. Relator Des. Ferraz de Arruda, Data do Julgamento: 21/03/2018) (g.n.)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que 'declara patrimônio cultural imaterial da cidade de Ribeirão Preto o Desfile das Escolas de Samba'. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. O texto constitucional não prevê óbice a que ato proveniente do Poder Legislativo disponha sobre a declaração de bens imateriais como patrimônio cultural.** Previsão de dotação orçamentária generalista não se constitui em vício de constitucionalidade. Inexistência de afronta à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. Expressa previsão de regulamentação da lei. Não se trata de mera faculdade do Poder Executivo. Poder-dever. Cabível, ou até mesmo necessária, a estipulação de prazo para expedição do regulamento. Evita-se que norma deixe de ser aplicada por inércia do Executivo. Impede-se obstrução da atuação do Poder Legislativo pelo outro Poder. Voto vencido do Relator sorteado julgava pedido improcedente. Voto vencedor do Desembargador Ricardo Anafe. Reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da expressão 'no prazo

de 90 (noventa) dias contados da data de sua publicação', prevista no artigo 3º, 'in fine'. Por maioria, ação julgada parcialmente procedente." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2020282-35.2017.8.26.0000, Relator Des. Márcio Bartoli, Data do Julgamento: 02/08/2017) (g.n.)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que **'tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências'.** (1) **VÍCIO DE INICIATIVA:** Possibilidade do tombamento ser instituído mediante lei (modalidade 'provisória'). Efeito declaratório, que demanda a ulterior prática de atos administrativos pelo Executivo Local para que o tombamento se converta em 'definitivo'. **Não constatação de indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo.** (2) GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR ATO NORMATIVO DO LEGISLATIVO: O estabelecimento de normas atinentes à organização e ao funcionamento da Administração Pública, a criação de atribuições a órgão subvencionado pela Edilidade e a definição de prazos rígidos para a prática de atos de gestão pelo Poder Executivo são funções acometidas, de modo privativo, ao Alcaide (arts. 47, II, XIV e XIX, 'a', e 144, CE). Inidôneas tais práticas pelos Edis. Inconstitucionalidade declarada dos arts 3º, 'caput'; 4º, §1º; e 5º, todos da Lei guerreada. (3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, 'caput', e 6º, ambos da norma local 'sub judice'. (4) FALTA DE

> PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. Ação procedente em parte." (Órgão Especial, TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2248076-47.2017.8.26.0000, Relator Beretta da Silveira, Data do Julgamento: 08/08/2018)

23. Por todo o exposto, denota-se que a presente Propositura, de iniciativa Parlamentar, não se enquadra nas hipóteses excepcionais de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não se consubstanciando, salvo melhor juízo, desequilíbrio no que diz respeito ao sistema de freios e contrapesos inerente ao Princípio da Separação dos Poderes.

24. Por fim, não podemos olvidar do disposto no art. 88, inciso III, do Regimento Interno desta Casa de Leis que assim prevê:

> *"Art. 88 – Compete ao vereador:*
> *(...)*
> *III – apresentar proposições que visem ao interesse coletivo;"*

25. Portanto, verificamos estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie normativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

III – CONCLUSÃO

26. Pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 37/2022 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

27. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

28. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 37/2022 está amparado pelo artigo 6º, incisos I e XXXVI e artigo 7º, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, c/c o art. 88, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 16 de agosto de 2022.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[3] Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.