ZILBO SINEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

**INTERESSADA**: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

**ASSUNTO**: Projeto de Lei Municipal n. 061/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal. Constitucionalidade/legalidade parcial, com observações e recomendações.

**CMIC/CCJR**

**Excelentíssimo Vereador Presidente:**

## RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 061/2021 ("Institui a Semana do Pescador no Município de Ilha Comprida e da outras providências" – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano da Silva Pereira) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

> O presente projeto de lei trata da instituição da Semana do Pescador no Município de Ilha Comprida, a ser comemorada na semana a ser escolhida pela divisão de cultura do município.
>
> A instituição de uma semana comemorativa tem como primeira justificativa valorizar todos os Pescadores de nosso Município. Nessa semana poderão ser desenvolvidas ações voltadas à saúde, lazer e educação, bem como a realização de cursos, palestras e outros eventos.

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Uma das medidas que pode ser adotada é a promoção e conscientização de cuidados com a saúde, tais como a realização de exames anuais e preventivos. Nos eventos da semana, também surge a oportunidade conscientizar os demais integrantes da comunidade da importância e do papel do Pescador em nossa economia e cultura.

É uma forma de valorizar e manter vivas as tradições da Pesca Artesanal e incentivar a prática da pesca esportiva fomentando o turismo no setor.

Temos em Ilha Comprida uma vocação única para a Pesca, especialmente representada pela Pesca Artesanal de camarão, tainha e manjuba, além da pesca de robalo, pescada, corvina entre outros de grande valor na pesca esportiva.

Assim, face as justificativas apresentadas, peço o apoio dos Nobres Pares para analisar e aprovarem o presente projeto de lei. (disponível em: https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3534 – acesso em: 04/08/2021)

Por sua vez, o texto original do proposto pelo parlamentar supracitado é:

ART. 1° Fica instituída a semana do Pescador no Município de Ilha Comprida – SP, a ser comemorada anualmente em data a ser estipulada pela Divisão de Cultura.

Parágrafo único: A semana comemorativa será dedicada a todos os pescadores artesanais e amadores do município.

ART. 2° A semana do pescador que trata a presente lei passa a integrar o calendário oficial do município.

ART. 3° O evento a que se refere esta lei tem como objetivos:

I – Aprimorar as técnicas de pesca, incentivando a preservação de espécies marinhas, bem como o respeito ao período de reprodução.

II – Conscientizar o pescador de sua importância como agente da crescente economia do setor da pesca no município de Ilha Comprida.

III – Desenvolver atrações de pesca esportiva fomentando o turismo, educação e lazer.

IV – Promover eventos gastronômicos valorizando a culinária caiçara com shows culturais e palestras educacionais.

ART. 4° Para a execução da lei fica o Poder Executivo autorizado a realizar parcerias e convênios com entidades públicas e privadas ligadas ao setor.

ART. 5° Compete ao Poder Executivo a coordenação da presente lei.

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

ART. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. (disponível em: https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3534 – acesso em: 04/08/2021)

## FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

### CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 413.359

quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

## COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

## ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Em diversas passagens, a Constituição Federal impõe a proteção do patrimônio histórico-cultural, que é de competência municipal, inclusive, por força do artigo 30, inciso IX, da Lei Maior. Em atenção aos dispositivos constitucionais mencionados, foram editadas diversas leis federais de abrangência nacional, leis estaduais etc. Assim, certamente, existem outras normas, muito provavelmente, até mesmo ilha-compridenses que tratam da proteção ao bem jurídico retro, que está abrangido pela proposta de lei ora analisada.

As disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não poderiam ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/98, assim redigido:

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

> Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...)
>
> IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Contudo, com a vênia dos eventuais entendimentos em sentido contrário, a proposta legislativa ora analisada vai além da repetição das disposições federais e estaduais. Isso evidencia, na verdade, o interesse local para legislar sobre o tema, suplementando, também, a legislação federal e estadual sobre defesa do patrimônio histórico-cultural. Some-se a isso o fato de que, nos artigos 1º e 2º do ato normativo primário pretendido, não se determina a realização de gastos, não se cria atribuição de órgão da Prefeitura Municipal de Ilha Comprida etc.

Entretanto, o artigo 3º do ato normativo primário pretendido (especialmente, os seus incisos finais), indubitavelmente, acarreta obrigação do Poder Executivo municipal, com atribuição dos seus servidores, com a realização de diversas medidas em busca da promoção de medidas sobre o tema. Portanto, fica, *a priori*, caracterizado o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal, como visto), com esteio no artigo 53, incisos IV e V, da Lei Orgânica desta Cidade, *in verbis*:

> Art. 53, incisos IV e V, da LOMIC: Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...)
>
> IV- organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;
>
> V- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública Municipal;

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Outrossim, o artigo 4º da proposição legislativa, sem dúvida, autoriza o Poder Executivo municipal, a realizar "parceria" com a iniciativa privada e outros setores da sociedade para a realização de eventos afetos à temática. Portanto, fica, também, caracterizado o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal, mais uma vez), com fulcro na interpretação teleológica do artigo 53, inciso VI, da Lei Orgânica desta Comuna, assim editado:

> Art. 53, inciso VI, da LOMIC: Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...)
>
> VI - autorização para celebrar convênios e consórcios com instituições públicas ou privadas;

Por isso, nem mesmo a eventual sanção do projeto de lei, se aprovado for, tornaria tais dispositivos normativos hígidos, conforme a posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do seguinte excerto:

> O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). (ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P, j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017)

Mencione-se, inclusive, que a Prefeitura Municipal de Ilha Comprida pode não contar ou contar com insuficiente quantidade de profissionais para a realização de todos os eventos presentes nos dispositivos retrocitados do projeto de lei. Por isso, é

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

extremamente crível (para não dizer certo) o recrudescimento do gasto público, com a operacionalização da conscientização pretendida. Em contrapartida, não se realizou, salvo melhor juízo, o cálculo do impacto orçamentário-financeiro (no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes - logo: 2021, 2022 e 2023), o que se afigura indispensável, nos exatos termos dos artigos 16, inciso I, e 17, § 1º, ambos da Lei Complementar Federal n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

> Art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal: A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (...).

> Art. 17, *caput* e §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (...)

Outrossim, os referidos artigos da proposta legislativa aparentam ferir a denominada "reserva de administração", isto é, indevida insurgência do Poder Legislativo na função típica administrativa do Poder Executivo, hipótese de inconstitucionalidade material que representa violação da separação dos Poderes, princípio insculpido no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e no artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

Com base nos argumentos do vício de iniciativa e na violação da reserva de administração, cumpre observar que o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (OETJSP) tem julgado parcialmente inconstitucionais leis municipais análogas ao projeto em voga. Veja-se:

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 413.359

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.808, DE 24 DE OUTUBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE 'INSTITUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO O DIA MUNICIPAL DE COMBATE À DESNUTRIÇÃO, A SER REALIZADO ANUALMENTE NA TERCEIRA SEMANA DO MÊS DE OUTUBRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MERA CRIAÇÃO DE DATA COMEMORATIVA OU DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE TEMAS RELEVANTES NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO NÃO CONFIGURAM, POR SI SÓ, VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 4.808/2012, PORÉM, QUE IMPÕE A ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ESPECÍFICAS - IMPOSSIBILIDADE - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO, NESSA PARTE, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...). "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2097486-87.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.220, de 27 de agosto de 2015, do Município de Lins, que institui a "semana de conscientização do uso da antena corta-pipas" – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – Reconhecimento parcial – Norma de autoria parlamentar que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve, também, atos de gestão administrativa (artigos 2º e 3º) – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213087-15.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/06/2018; Data de Registro: 19/06/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.805, de 24 de julho de 2017, do Município de Palmital, que "institui a 'Semana da Família', no município de Palmital-SP e dá outras providências" – Lei, de iniciativa parlamentar, que, no caput do art. 1º, ao instituir aludida semana, não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e não viola o princípio da separação de poderes –

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

> INCONSTITUCIONALIDADE, porém, (a) do § 1° do art. 1°, quanto à expressão "Administração Municipal" e (b) dos §§ 2°, 3° e 4° do art. 1°, em sua integralidade, ao invadir a esfera de gestão administrativa (art. 24, § 2°, da CE), ao impor atribuições ao Poder Executivo – Inconstitucionalidade parcial, reconhecida. (...). Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2169571-42.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/05/2018; Data de Registro: 10/05/2018)

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui no calendário oficial de eventos do Município a "Semana Municipal da Alimentação". III. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. IV. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. (...). Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166854-57.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2018; Data de Registro: 02/02/2018)

Em outras palavras: criar a data e incluir no calendário municipal (artigos 1° e 2°), por si só, não é inconstitucional, mas as medidas subsequentes (*verbi gratia*, determinar a realização de evento, impor o investimento sobre o tema etc.) serão nulas. No mesmo sentido: Parecer Jurídico n. 53/21 da CMIC/PRJ – disponível em: https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3521 - acesso em: 04/08/2021.

Em complemento, no tocante, ainda, aos artigos 3° e 4° da proposta parlamentar, a par de toda discussão acima, certo é que o momento (pandemia viral de COVID-19) pode não se revelar o mais propício para a medida pretendida, eis que poderia ser questionada ante a vedação do artigo 8°, inciso VII, da Lei Complementar Federal n. 173/20, *in verbis*:

> Art. 8°, inciso VII, da Lei Complementar n. 173/20: Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

> da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)
>
> VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

Na mesma seara, com todo o respeito, no tocante especificamente ao artigo 4º do projeto de lei em tela, embora seja sabido que esta Procuradoria Jurídica (PRJ) não é órgão típico de assessoria técnico-legislativa, percebe-se que não se afigura razoável que esta Casa das Leis "autorize" a realização de avenças entre o Poder Executivo municipal e terceiros. Isso, porque os Poderes Constituídos não dependem de autorizações recíprocas para exercerem suas competências típicas. A imposição de tais "parcerias", como visto, é inconstitucional também.

Sob a mesma ótica, pode-se recomendar a alteração do artigo 5º da proposta legislativa em voga para deixar certo que o Poder Executivo ficará encarregado de "regulamentar" a vindoura lei, caso o projeto em tela seja aprovado, em vez de "coordenar", sob pena de incorrer na mesma ação (embora dotada a redação de evidente boa intenção) apontada no parágrafo anterior, em atenção, inclusive, à competência do alcaide municipal para expedir decretos (atos normativos secundários) e exercer, de forma típica, as atividades administrativas (o que engloba a coordenação das eventuais ações futuras).

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela constitucionalidade/legalidade parcial do Projeto de Lei Municipal n. 061/2021 ("Institui a Semana do Pescador no Município de Ilha Comprida e da outras providências" – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano da Silva Pereira), sendo os artigos 3º e 4º, salvo melhor juízo, inconstitucionais/ilegais. Os

demais dispositivos são, na visão deste subscritor, hígidos, com observações e recomendações.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 04 de agosto de 2021.

Zilbo Simei Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359