



PARECER Nº 51/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.347/2017

Apresentado pelo Vereador: Sérgio Siqueira

Em: 21 de março de 2017

EMENTA: Institui a Semana Municipal de Valorização do Patrimônio Histórico e Cultura e o Fórum Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural de Caruaru.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Cultura

TEMA 3 – Proteção

Senhor Consultor Jurídico Geral,

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Sérgio Siqueira*, o qual institui a semana municipal de valorização do patrimônio histórico e cultural e o fórum municipal de proteção do patrimônio cultural de Caruaru-PE.

O cerne do projeto de lei é criar uma semana voltada para a valorização do patrimônio histórico, como também fomentar debates e reflexões sobre a valorização do legado simbólico. O autor busca instituir uma semana municipal com eventos que promovam o patrimônio histórico e cultural de Caruaru-PE, contando com a participação dos poderes, institutos e população em geral.

Com a devida justificativa, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

Handwritten signature

2. ANÁLISE

2.1 - Da Competente Iniciativa Legal

Como é de saber comum, cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos e pessoas que façam parte de sua história, bem como incluir eventos típicos da sua localidade, só havendo limites quanto a fixação de feriados, por força da lei federal de regência.

Neste compasso, se verifica que não é da competência privativa do Executivo a iniciativa legislativa para criação de data comemorativa ou de eventos típicos, podendo a Câmara de Vereadores legislar sobre essa matéria, vide art. 19, §1º e incisos, da CEPE.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

- I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
- II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo; (g.n)
- III - Fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.
- IV - Servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade;
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública. (g.n)

Ocorre que, o Projeto de Lei nº 7.347/2017, não versa apenas sobre instituição de semana comemorativa, envolve também atos de gestão administrativa, referente a organização de eventos, tais como: fórum municipal, debates, palestras, simpósios, além de atribuições a representantes do poder público.



Com efeito, a atividade de criação desta lei extrapola os limites da competência, divergindo da ordem Constitucional, violando o princípio da separação dos poderes, previstos nos artigos 19, 37 e 79 todos da Constituição de Pernambuco.

Art. 79. São poderes do Município, **independentes e harmônicos** entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre

(...)

II - **criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo; (g.n)**

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

Art. 37. **Compete privativamente ao Governador** do Estado:

(...)

II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior** da administração estadual;

Conforme o exposto, o legislador municipal não tem plena autonomia para confecção de atos normativos. O edil deve obedecer ao disposto nas Constituições Estadual e Federal, tudo com vistas a efetividade e sistemática do ordenamento jurídico nacional.

Art. 76. O **Município reger-se-á por lei orgânica** votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

Assim, não se vislumbra a fixação de mera data comemorativa ou época para realização de evento de gestão privada, mas de atividade cultural inserida no calendário oficial do município, a quem, por força interpretativa, atribuiu a responsabilidade pela organização dos eventos ao Poder Executivo.

Handwritten signature

Verifica-se no Projeto de Lei que, entre as atividades previstas para a Semana Municipal de Valorização do Patrimônio Histórico e Cultural, algumas atribuições foram direcionadas a órgãos do Poder Executivo: *“Fórum Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (Art. 1º); Nos eventos, serão estabelecidos um calendário de debates, reflexões, palestras, simpósios e outras ações que visem contribuir (§1º); haverá presença de representantes do Poder Público (§2º)”*.

Fixar por lei a promoção de evento cultural com gestão do Poder Executivo trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos de acesso à cultura e proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural. Deste modo, privativa do Poder Executivo e inserida no poder discricionário da administração.

Não se trata de atividade sujeita a disciplina legislativa. O assunto trazido à baila é nitidamente administrativo, muito embora formalmente revestido de norma abstrata e de efeitos genéricos.

Quando o projeto de lei propõe uma disciplina da atuação administrativa, como ocorre, nesta proposição, considerando o dever da administração em realizar evento denominado de Semana Municipal de Valorização do Patrimônio Histórico e o Fórum Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural de Caruaru-PE, invade, indevidamente, esfera que é própria do administrador público, violando o princípio da Separação dos Poderes.

A inconstitucionalidade, *in caso*, decorre explicitamente da violação ao Princípio da Separação dos Poderes, prevista na Constituição de Pernambuco e aplicável aos municípios por força dos arts. 19, §1º, II e VI, 37, 76 e 79.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, no livro *Direito municipal brasileiro*, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”. “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”

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que devem existir entre os poderes estatais.

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 990100057057 SP (TJ-SP)

Data de publicação: 15/09/2010

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.480 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE PREVENÇÃO DE SAÚDE DENOMINADO SEMANA MUNICIPAL DA INSUFICIÊNCIA RENAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO -AÇÃO PROCEDENTE. "A Lei Municipal instituiu a 'Semana Municipal da Insuficiência Renal', verdadeiro programa de prevenção de saúde cujas disposições consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, distanciando-se dos caracteres de generalidade e abstração de que se devem revestir aqueles editados pelo poder Legislativo. A norma acoima-se de vício de iniciativa e inconstitucionalidade material, na medida em que invade a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Suas disposições equivalem à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação de poderes. A inconstitucionalidade se verifica também em face da violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto a lei cria novas despesas sem indicação específica da fonte de custeio"



A violação da regra da separação dos poderes é um embasamento bastante utilizado pelos Tribunais para afastar, do ordenamento, leis municipais de iniciativa legislativa que interferem na gestão administrativa do município.

Ademais, o PL provocará a realização de despesas por parte da municipalidade, contrariado o disposto no art. 19, §1º, inciso II da Constituição de Pernambuco, que impõe tal iniciativa ao Chefe do Executivo.

Art. 19. (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou **aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;**

Diante do exposto, na forma como está redigido, resta claro que o PL 7.347/2017 padece de vícios insanáveis, situação que obsta seu seguimento, visto que, o processo legislativo envolve iniciativa, deliberação, sanção ou veto, promulgação e publicação, sendo que, neste caso, somente o titular pode deflagrar o devido processo.

2.2 - Da Possibilidade de Apresentação de emenda substitutiva.

O item 2.1, supramencionado, expôs a análise jurídica do conteúdo material carreado pelo PL 7.347/17. No ponto, as normas materiais implementam uma política pública totalmente inserida no contexto de atuação do administrador, situação devidamente exposta e juridicamente rechaçada.

Acontece que, pode-se inferir o âmago da ideia do projeto e observá-lo como de competência concorrente. Muito embora o conteúdo material esteja inconstitucional, a criação de semana comemorativa não se insere na seara exclusiva do Poder Executivo.

Em claras linhas: não se vislumbra na LOM e nem no Regimento Interno que criação de data comemorativa com indicação de objetivos ou campanha soe como atribuição afeta exclusivamente à Administração Municipal.

Assim, caso seja criada uma norma abstrata, geral e inovadora, que não atinja atos concretos da administração pública, a lei estaria inserida na esfera de competência do Poder Legislativo.

Deste modo, com fulcro no art. 149, parágrafo único, do Regimento Interno, que estabelece a possibilidade de apresentação de emendas a qualquer proposição, a Comissão sugere e fundamenta a redação do texto nos termos que seguem.

Art. 149 - O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, a manifestação do relator sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único - concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.

O caput do substitutivo deve zelar pela implementação de campanha de conscientização, visto que, a instituição de campanha não pode ser confundida com imposição de qualquer obrigação, além de estar em consonância com o art. 23, inciso III, combinado com 30, inciso IX, ambos da Constituição Federal.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Dessa forma, a implementação de uma campanha se afigura como iniciativa concorrente, tendo por base os termos amplos das normas constitucionais supramencionadas e, em especial, o preceito de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e devem defendê-lo e preservá-lo.

As normas de competência exclusiva devem ser interpretadas de forma restritiva, sob pena de impor que o Legislativo nada possa em termos de produção de novo direito. O Ministro Luís Roberto Barroso exemplifica:

"Quase nada restou ao legislador municipal, a se considerar a estreiteza com que se aprecia a sua competência legislativa. Mera amostragem das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes por usurpação da esfera de atribuições do governo exemplifica essa constatação empírica. **Significativa amostragem conduz à conclusão de que administrar é quase tudo.** Lamente-se que tantas boas ideias deixam de ser implementadas nos municípios, mercê também da atual concepção de inconstitucionalidade vigente no âmbito dos Tribunais.

Portanto, embora seja tese minoritária, o fundamento jurídico sustentado não é ilegal, situação que repercute na proteção da prerrogativa essencial da Câmara de Vereadores: inovar no ordenamento jurídico em prol dos caruaruenses.

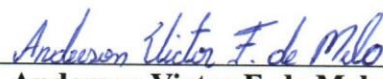
3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela conveniência da **aprovação, apresentação de emenda substitutiva**, ao projeto de lei 7.347/2017, para adequação de seus termos.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 16 de junho de 2017

Vanessa Xavier
Estagiária de Direito



Anderson Victor F. de Melo
Analista Legislativo | Direito
Mat. 740-1

De acordo _____

João Américo
| Consultor Jurídico Geral |

LEI N.º 4.035

EMENTA: Estabelece a proteção do Patrimônio Histórico e Cultural de Caruaru, Conselho Municipal de Cultura de Caruaru e dá outras providências.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CARUARU, ESTADO DE PERNAMBUCO, faço saber a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

ARTIGO 1º - Ficam sob a proteção especial do Poder Público Municipal os bens culturais e naturais, de propriedade pública ou particular, de natureza material ou imaterial, localizados no território do Município, que importe preservar por seu valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, bibliográfico ou paisagístico, em conformidade com o Art. 216 da Constituição da República e Art. 197 da Constituição do Estado de Pernambuco.

ARTIGO 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Conselho Municipal de Cultura, órgão consultivo e de assessoramento da Prefeitura Municipal, que entre suas atribuições incluirá a de promover a preservação do Patrimônio Cultural e Natural do Município.

ARTIGO 3º - O Conselho Municipal de Cultura terá representação partidária do Poder Público e entidades da sociedade civil representativas do setor cultural e artístico do Município.

ARTIGO 4º - O Conselho instituirá e manterá um Livro de Tombo, para inscrição dos bens que tenham seu registro efetuado, conforme o Art. 1º.

PARÁG. 1º - Efetua-se o tombamento mediante a resolução da maioria absoluta dos membros do Conselho, discriminadas as características do bem e fundamentadas em pareceres técnicos as razões de sua inclusão no Livro de Tombo.

PARÁG. 2º - A resolução do Conselho, depois de homologada por Decreto do Prefeito, será inscrita no Livro de Tombo requerido no caput deste artigo.

PARÁG. 3º - O tombamento só poderá ser cancelado com a anuência do Conselho por maioria de dois terços (2/3) dos seus membros.

ARTIGO 5º - As restrições à livre disposição, uso o gozo dos bens tombados, bem como as sanções ao seu desrespeito, são estabelecidas pelo Governo do Município e pelas legislações federais e estaduais pertinentes, particularmente, a Lei 7.970, de 18.09.79, do Governo do Estado e seu Decreto de regulamentação n.º 6.239, de 11.11.80.



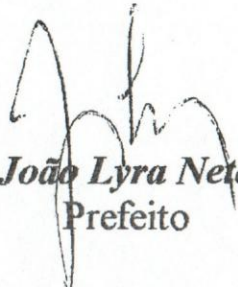
ARTIGO 6º - Consideram-se tombados pelo Município, sendo automaticamente levados a registro, todos os bens que, situados em seu território, tenham sido tombados pela União ou pelo Estado de Pernambuco.

ARTIGO 7º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, ouvido o Conselho Municipal de Cultura, incentivos fiscais e creditícios a serem dispensados aos bens tombados.

ARTIGO 8º - A alienação de bens tombados fica sujeita ao direito de preferência, a ser exercido pela Prefeitura, conforme o disposto no Decreto n.º 25, de 30.11.37.

ARTIGO 9º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUARU, em 14 de dezembro de 2000.


João Lyra Neto
Prefeito