



Parecer Jurídico nº 375/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 92/2021-L

Assunto: Projeto de Lei que altera disposições sobre evento cultural do Município.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI SOBRE EVENTO CULTURAL LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º E 2º QUE POSSUEM VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA E VÍCIO MATERIAL POR ADENTRAR NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 2º E 61, §1º, II, *a e e*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1. Inconstitucionalidade formal dos arts. 1º e 2º (dispositivos que alteram os arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 3.729/11), pois ao instituírem comissão para organização de evento oficial, criam função pública (comissão composta por agentes honoríficos) para tarefa específica (organização do evento cultural em questão), havendo vício de iniciativa em razão do art. 61, §1º, inciso II, alínea *a e e*, da Constituição Federal.

2. Inconstitucionalidade material dos arts. 1º e 2º propositura, pois, ao disciplinar sobre a organização e execução de evento cultural, realiza indevida gestão administrativa, em desconformidade ao Princípio da Separação dos Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

3. Constitucionalidade do art. 3º (dispositivo que acresce os arts. 5º e 6º à Lei Municipal nº 3.729/11), pois apenas dispõe normas gerais e abstratas, integrando o evento cultural aos objetivos dos Planos Municipais de Educação e Cultura, conferindo, desta forma, maior unidade ao ordenamento jurídico municipal, sem adentrar na gestão administrativa do Poder Executivo.

4. Parecer contrário em razão da inconstitucionalidade formal e material dos arts. 1º e 2º. Possibilidade de correção do projeto mediante supressão destes artigos.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que, nos termos da exposição de motivos, visa tornar o “Festival Estudantil de Teatro Vasco Baroni” mais “robusto”, “estabelecendo lastro para o desejável envolvimento do Departamento de Educação e da Divisão de Cultura”.

Para o fim mencionado, a propositura pretende alterar dispositivos da Lei Municipal nº 3.729, de 08 de dezembro de 2011. Dentre as alterações realizadas, o projeto de lei institui que o evento em questão será realizado com participação de grupos de estudantes e elaborado e organizado por comissão competente (modificação ao art. 3º, *caput*, da Lei Municipal a ser modificada), que será “composta por artistas,



produtores e incentivadores ligados às áreas da arte e da cultura atuantes no Município e, facultativamente, membros do Conselho Municipal de Cultura e do Fórum Municipal de Cultura da Estância Turística de São Roque” (modificação ao §1º do art. 3º da Lei Municipal a ser modificada).

O art. 3º, por outro lado, vincula o Festival aos objetivos aos Planos Municipais de Cultura e Educação, por meio de inclusão dos arts. 5º e 6º à Lei Municipal nº 3.729, de 9 de novembro de 2011.

É o relatório.

Passo a opinar.

ANÁLISE JURÍDICA

I – DA ANÁLISE FORMAL DE CONSTITUCIONALIDADE

a) Da Constitucionalidade formal orgânica

Estabelece a Constituição que é competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (art. 23, inciso V, da Constituição Federal).

O art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, por sua vez, dispõe que é de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre “cultura”.

O art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, todavia, disciplinam que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Neste sentido, em interpretação sistemática dos arts. 24 e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal entende legítimo que o Município



legislar sobre as matérias previstas no art. 24 desde que nos limites do interesse local e respeitando a legislação estadual e federal (Tema 145 do Supremo Tribunal Federal¹).

Reforçando este entendimento, o art. 216-A, §4º, da Constituição Federal estabelece que cabe aos Municípios organizar seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. Ademais, o art. 215 ao utilizar a expressão “Estado” no sentido amplo da palavra, atribui também aos Municípios o dever de apoiar e incentivar a valorização e a valorização das manifestações culturais, sendo as leis municipais um dos instrumentos adequados a esta finalidade.

Assim, do cotejo dos dispositivos constitucionais e da jurisprudência mencionada, é de se concluir que é totalmente legítimo ao Município legislar sobre cultura no âmbito do interesse local.

No caso, é manifesto o interesse local, pois a propositura trata de festival estudantil de teatro que ocorre na Municipalidade, não havendo, portanto, margem para qualquer dúvida sobre a legítima competência do Município para legislar sobre o assunto (art. 24, IX, c. c. art. 30, I e II, da Constituição Federal).

b) Da Inconstitucionalidade formal subjetiva dos arts. 1º e 2º da propositura

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, elenca as seguintes matérias como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

- “a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

¹ O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB) (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Interpretando o art. 61, §2º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese repetitiva: *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* (ARE 878.911 - Tema 917).

Em sentido semelhante foi o entendimento da Suprema Corte na ADI 3.394, onde o Tribunal firmou o seguinte:

“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Desta forma, extrai-se destes precedentes que não é a criação de obrigações de forma genérica para o Poder Executivo que gera inconstitucionalidade por vício de iniciativa, mas a incursão na estrutura interna da Administração Pública Municipal e distribuição de atribuições de seus órgãos internos.

No caso, a redação que a propositura pretende dar aos art. 3º e 4º da Lei Municipal nº 3.729, de 20 de setembro de 2011, disciplina sobre comissão que atuará na realização de evento oficial, incluindo sua composição.

Tal Comissão é composta por “agentes honoríficos”, que, na doutrina de Hely Lopes Meirelles, “são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional [...]”². Todavia, esclarece o renomado autor que os agentes honoríficos, embora não sejam servidores públicos, “momentaneamente exercem uma *função pública* e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo [...]”³.

Celso Antônio Bandeira de Mello pensa da mesma forma, denominando esses tipos de autores como “particulares em colaboração com a Administração”, conceituando-os como “sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 81.

³ MEIRELLES, 2011, p. 81.



recrutados para serviço militar) -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico”⁴.

Deste modo, considerando as citações doutrinárias mencionadas, é de se concluir que a criação de comissão para organização do evento, bem como as normas referentes a sua composição e, ainda, a competência para se reunir “com pessoas físicas e jurídicas da Estância Turística de São Roque com o objetivo de definir roteiro estabelecendo as peças a serem exibidas em espaço público e aberto à população” adentra em matéria relacionada à “função pública”.

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, alínea *a* da Constituição Federal reserva à iniciativa do Chefe do Poder Executivo as proposições que digam respeito à criação de funções públicas na Administração pública. Deste modo, há que se reconhecer a inconstitucionalidade por vício de iniciativa dos arts. 1º e 2º da proposição, pois criam comissão na administração pública local, disciplinando sobre sua composição, bem como estabelecendo competência, o que está em desconformidade com a Constituição Federal.

Sob outro aspecto, a comissão criada pode ser interpretada, ainda, como a criação de um órgão do Poder Executivo, ainda que temporário, o que violaria o art. 61, §1º, inciso II, alínea *e*, da Constituição Federal.

Quanto aos arts. 3º e 4º, entretanto, a inconstitucionalidade não os alcança, pois estes dispositivos não criam quaisquer funções públicas e apenas disciplinam normas gerais e abstratas.

c) Da constitucionalidade formal objetiva

A proposição não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município⁵.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 251.

⁵Art. 59.

[...]

Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:

I - uso e ocupação do solo;

II - obras públicas e particulares;

III - matéria e tributos municipais;



Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTS. 1º E 2º DA PROPOSITURA

A lei municipal, de iniciativa parlamentar, que disciplina pormenores a respeito da organização e execução de evento cultural acaba por invadir esfera administrativa do Poder Executivo, incorrendo em vício de inconstitucionalidade material por violação do art. 2º da Constituição Federal⁶, pois dita quais são as provisões administrativas que devem ser tomadas e a forma de administração da atividade pública.

Com este pensar, são os seguintes precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.650, DE 03 DE MARÇO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE INSTITUIU O FESTIVAL DE MÚSICA DO MUNICÍPIO A SE REALIZAR ANUALMENTE, NO MÊS DE JULHO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ACÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 3.650/2020 DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300300-54.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/06/2021; Data de Registro: 02/07/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que institui "Festival de Música Popular Brasileira" e dá outras providências. Norma de iniciativa parlamentar que interfere na prática de atos de gestão administrativa. Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298288-67.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/06/2021; Data de Registro: 01/07/2021)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 4.939, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2015, DE SUZANO, QUE 'DISPÕE SOBRE A REALIZAÇÃO DO 'FESTIVAL DA MÚSICA GOSPEL', QUE DEVERÁ INTEGRAR O CALENDÁRIO OFICIAL DE DATAS E EVENTOS DO MUNICÍPIO DE SUZANO' - PROCESSO LEGISLATIVO -

IV - política de desenvolvimento urbano.

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MATÉRIA QUE INTERFERE NA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE ADMINISTRAR A CIDADE - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INGERÊNCIA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE - INADMISSIBILIDADE. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247544-10.2016.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/03/2017; Data de Registro: 24/03/2017)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que institui "Festival de Música Sertaneja" e dá outras providências. Norma de iniciativa parlamentar que interfere na prática de atos de gestão administrativa. Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002651-49.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/04/2015; Data de Registro: 05/05/2015)

Deste modo, há que se reconhecer a inconstitucionalidade material dos arts. 1º e 2º da propositura por desconformidade com o art. 2º da Constituição Federal. Isto porque tais dispositivos ditam como o evento cultural deve ser organizado, disciplinando que deve ser instituída comissão, bem como sua composição e atribuições, invadindo a margem de administração constitucionalmente assegurada ao Poder Executivo.

Insta dizer que a mera criação de data comemorativa por iniciativa parlamentar não é inconstitucional, conforme precedentes do próprio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (exemplificativamente: ADIs nº 2103255-42.2020.8.26.0000 e 2180438-94.2017.8.26.0000). Todavia, o mesmo não ocorre quando há normatização a respeito da realização de evento cultural específico, pois aí, nesta hipótese específica, haverá invasão na esfera administrativa do Poder Executivo,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de acordo com precedentes do mesmo Tribunal (ADIs nº 2298288-67.2020.8.26.0000, 2300300-54.2020.8.26.0000 e 2247544-10.2016.8.26.0000).

Todavia, não vislumbro inconstitucionalidade quanto ao art. 3º, que apenas vincula o evento aos objetivos dos Planos Municipais de Cultura e Educação, pois trata-se de dispositivo legal que estabelece normas gerais e abstratas, consubstanciadas em princípios e objetivos, sem, portanto, adentrar na esfera administrativa do Poder Executivo, não se aplicando a este dispositivo os precedentes mencionados⁷.

Conforme leciona Hely Lopes Meirelles, cabe ao Poder Legislativo firmar normas abstratas, gerais e obrigatórias e cabe ao Poder Executivo aplicá-las, bem como realizar ações concretas para a execução da lei. Confira trecho doutrinário:

“em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em *ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental*” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 585-586).

No caso, o art. 3º apenas estabelece diretrizes, princípios e objetivos para guiar a política pública municipal, conferindo unidade ao ordenamento jurídico municipal ao integrar o evento aos objetivos dos Planos Municipais de Educação e Cultura, não estabelecendo, portanto, quaisquer provisões administrativas ou normas que invadam a competência do Poder Executivo para gerir o evento cultural.

Quanto ao art. 3º, caberá ao Poder Executivo tomar as ações concretas que entender cabíveis para adequar a realização do evento cultural aos objetivos dos Planos Municipais de Educação e Cultura, havendo, assim, ampla margem de administração.

⁷ Relativamente ao art. 3º, no entender deste parecerista, há distinção (*distinguish*) em relação aos precedentes mencionados, pois objetivos são normas gerais e abstratas, que não se confundem com as ações concretas, típicas do Poder Executivo.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino contrariamente ao Projeto de Lei nº 92/2021-L por desconformidade dos arts. 1º e 2º da propositura (disposições que alteram os arts. 3º e 4º da Lei Municipal nº 3.729/11) com o art. 2º e 61, §1º, inciso II, alíneas *a* e *e*, da Constituição Federal. Opino favoravelmente apenas em relação aos arts. 3º e 4º, que não apresentam vícios de inconstitucionalidade.

O projeto pode ser corrigido por meio de apresentação de substitutivo que não contenha as disposições dos arts. 1º e 2º ou por emenda supressiva que elimine os arts. 1º e 2º.

O Parecer é classificado como “Contrário”, pois as inconstitucionalidades identificadas maculam a maior parte do conteúdo do projeto, não havendo prejuízo, todavia, para que o projeto seja corrigido, eliminando os trechos eivados de inconstitucionalidade.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Vereadores.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 01 de dezembro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico