



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 63/2024 – CSL

Projeto de Lei Ordinária nº 136/2024

Processo Legislativo nº 230/2024

Autor: Vereador Antônio Márcio Farias Gonçalves

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE INICIATIVA RESERVADA DO PREFEITO. NECESSÁRIA EMENDA SUPRESSIVA PARA AFASTAR VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Competência do Município para legislar sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural local. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Projeto que não versa sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo municipal. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, desde que realizada a emenda supressiva sugerida visando afastar vício de inconstitucionalidade material na norma.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Antônio Márcio Farias Gonçalves, que visa declarar o Grupo Católico “Terço dos Homens” como patrimônio imaterial e cultural do Município de Marabá.

O Autor apresentou justificativa escrita destacando a importância desse grupo para a comunidade católica, bem como a sua relevância para o patrimônio cultural imaterial do Município de Marabá.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à

apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa, inexistindo, portanto, qualquer juízo de mérito quanto ao tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos responsáveis pela aprovação da proposta legislativa.

Dessa forma, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 231/2024.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa em apreço. Vejamos.

É cediço que a Carta Magna de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme estabelece o artigo 30, incisos I e II da CF/88.

Além disso, de maneira ainda mais específica, o artigo 30, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, estabelece competir aos Municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Veja-se abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

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

Vale ainda destacar que o texto constitucional inseriu a proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural, dentre o rol de matérias que integram a chamada “competência administrativa comum” entre todos os entes federativos, conforme consta de disposição expressa contida no artigo 23, incisos III, da CF/88. Confira-se abaixo:

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; (grifos nossos).

Ademais, no que se refere à competência legislativa voltada à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, não há dúvidas de que a referida competência é do tipo **concorrente**, já que inserida no artigo 24, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

(...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (grifos nossos).

Dessa forma, considerando o disposto no artigo 30, incisos I e II, da CF/88, que permite aos Municípios legislar suplementarmente à legislação federal e estadual naquilo que for de seu interesse local, forçoso é reconhecer a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre matérias relativas à proteção do patrimônio histórico-cultural local.

No caso em análise, o Projeto de Lei Ordinária nº 137/2024 se insere, efetivamente, no âmbito da competência legislativa municipal, na medida em que visa declarar como patrimônio cultural e imaterial do Município de Marabá o grupo católico “Terço dos Homens”, com a finalidade de reconhecer a sua relevância para a cultura local, conforme autorizam os artigos 23, inciso III, e 30, incisos I, II e IX, ambos da CF/88.

Diante do exposto, este parecerista opina pela constitucionalidade formal orgânica do presente projeto de lei, ante a competência do Município de Marabá para legislar sobre a matéria objeto da proposição em análise.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 137/2024.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, devendo, portanto, ser verificado se a matéria versada na presente

proposição legislativa adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

De início, destaca-se que, quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito Municipal estão expressamente previstas no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, as quais, por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos¹, aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se abaixo:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)

II – disponham sobre:

- 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.

É importante ainda registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, em rol *numerus clausus*, **não se permitindo interpretação ampliativa do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública**, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade².

¹ ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

² ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

Dessa forma, com exceção dos projetos de lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais de órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

No caso em análise, a proposta legislativa submetida à apreciação não se refere a nenhuma das matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo em vista que ao declarar o grupo católico “Terço dos Homens” como patrimônio cultural e imaterial do Município de Marabá, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 136/2024 não altera a estrutura ou as atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo municipal, bem como não trata do regime jurídico dos servidores públicos do Município.

Ademais, fazendo-se cotejo analítico do artigo 61, §1º, incisos I e II da CF/88 e do artigo 105, incisos I e II da Constituição do Estado do Pará, verifica-se inexistir nos textos constitucionais em vigor, qualquer mandamento que preveja a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo quanto às proposições legislativas que versem sobre o reconhecimento, declaração e proteção do patrimônio histórico e cultural local.

Portanto, não se inserindo no rol de matérias de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise, vez que o projeto de lei apresentado propõe apenas tornar patrimônio cultural imaterial do Município o grupo católico “Terço dos Homens”, não havendo qualquer limitação constitucional à propositura de projetos desta natureza por parlamentar.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como é cediço, a Constituição da República de 1988 conferiu especial tutela ao patrimônio cultural brasileiro, enfatizando, inclusive, a proteção destinada ao **patrimônio imaterial**, conforme disposição expressa constante dos artigos 215, §1º e 216, I e II, os quais dispõem, *in verbis*:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e **imaterial**, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver; (grifos nossos).

De maneira harmônica ao texto constitucional, os artigos 267 e 269 da Lei Orgânica do Município de Marabá reforçam a competência deste ente federativo para legislar sobre a matéria, ao garantir o pleno exercício dos direitos culturais, bem como destacar a competência do Município para proteger o patrimônio cultural local, senão vejamos:

Art. 267. **No Município de Marabá será garantido o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura**, sendo apoiado e estimulado o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras do folclore e da cultura em geral.

Art. 269. **Constituem patrimônio cultural do Município de Marabá** os bens de natureza material ou **imaterial**, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos, formadores da sociedade paraense e marabaense, nos quais sejam incluídos:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

(...)

§1º O Poder Público Municipal, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o seu patrimônio cultural, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (grifos nossos).

Ademais, segundo as lições de Isaac Newton Carneiro³, o patrimônio histórico e cultural pode ser entendido como o conjunto de valores, materiais e imateriais, que formam a identidade de cada população por serem capazes de atrair sentimentos e valores considerados significativos por seus pares.

O citado doutrinador menciona ainda que a proteção do patrimônio cultural envolve diversas ações, como o tombamento de bens privados e públicos, cadastro destas referências e atividades destinadas ao resguardo de valores culturais não materiais.

No caso em apreço, conforme bem descreve o autor do projeto, o grupo católico “Terço dos Homens” representa uma expressão de fé e devoção que contribui

³ Carneiro, Isaac Newton. Manual de Direito Municipal Brasileiro. 2 edição ampliada e revista. Salvador: Edição do Autor, 2018, páginas 496/497.

para a formação espiritual e o fortalecimento da fé dos fiéis da comunidade católica local, de modo que a presente medida legislativa se destina a reconhecer como patrimônio cultural imaterial do Município as formas de viver e de expressão religiosa do referido grupo católico, nos termos do artigo 216, incisos I e II, do texto constitucional vigente.

Contudo, não obstante o parlamento municipal possua competência constitucional para dispor sobre o reconhecimento do patrimônio histórico e cultural local, observa-se que o artigo 4º do projeto em análise incorre em vício de inconstitucionalidade material, uma vez que o seu art. 3º cria obrigações para a Diocese de Marabá.

Diante do exposto, **recomenda-se** a realização de **emenda supressiva** em relação ao **artigo 3º** do presente Projeto de Lei, **promovendo-se a exclusão completa do referido dispositivo do texto final da proposta legislativa em análise.**

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do presente Projeto de Lei, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos na LC nº 95/1998 e nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da

CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Educação, Cultura e Desporto, conforme determina o artigo 54, inciso III, do Regimento Interno da CMM.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de Marabá, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da CMM.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **para que não haja vício de inconstitucionalidade material na norma apresentada recomenda-se** a realização de **emenda supressiva** em relação ao **artigo 3º** do presente Projeto de Lei, **promovendo-se a exclusão completa do referido dispositivo do texto final da proposta legislativa em análise.**

Após a realização da emenda supressiva acima sugerida, **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Educação, Cultura e Desporto**, para emissão de parecer sobre a matéria, conforme determina o artigo 54, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 21 de agosto de 2024.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 26655