

Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 039/2019.

Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 022/2019, de autoria do Vereador José Hervan Pignaton.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei CMI n.º 022/2019, encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Câmara Municipal para emissão de parecer, proposição esta de autoria do Vereador José Hervan Pignaton que "Institui e inclui no Calendário Oficial de Eventos do Município o 'Festival de Inverno de Ibiracú', e dá outras providências", nos seguintes termos:

Art. 1º. Fica instituído e incluído no Calendário Oficial de Eventos do Município o 'Festival de Inverno de Ibiracú', a ser comemorado anualmente no mês de julho.

Art. 2º. O 'Festival de Inverno de Ibiracú' é evento que tem por finalidade, entre outras: promover um espaço cultural de qualidade que envolva toda a família; facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores nas áreas da música, dança, esportes ao ar livre, gastronomia, etc; incentivar o turismo rural e de aventura, e; contribuir para a consolidação de Ibiracú como polo turístico/cultural capixaba.

Art. 3º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, que poderão ser suplementadas, se necessário.

Art. 4º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Na justificativa que encaminha a proposição, o seu Autor argumenta o seguinte, *in verbis*:

"Tenho a grata satisfação de apresentar a VV. Ex^{as} a presente proposição que institui e inclui no Calendário Oficial de Eventos do Município o Festival de Inverno de Ibiracú.

Como é cediço, uma das iniciativas para contribuir com o desenvolvimento de qualquer região é o incentivo às manifestações culturais e o incremento do turismo local.

Ibiracú, como todos igualmente sabem, é um Município com um grande potencial turístico-cultural que, todavia, ainda é muito pouco explorado e trabalhado,



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

principalmente a região de altitude mais elevada, como as localidades de Rio Lampê, Alto Piabas, São Benedito, São Pedro, Santo Antônio, Palmeiras, Monte Seco, Morro do Aricanga, Serra do Cavalo, entre outros.

Dotado de um rico cenário rural, Ibiracú concentra, em diversos pontos de seu território, um diversificado leque de potenciais atrações ainda pouco conhecidas e divulgadas, além daquelas já tradicionais (Mosteiro Zen Morro da Vargem, Santuário de Nossa Senhora da Saúde, etc).

O objetivo da presente proposição é exatamente contribuir para que esse grande potencial turístico seja aproveitado e toda essa diversidade e riqueza sejam mais conhecidas e difundidas

O Festival de Inverno de Ibiracú pretende ser o período mais propício para se alavancar esse grande potencial que o Município possui, sobretudo em relação ao ecoturismo, com atrações as mais diversificadas possíveis.

Trata-se de iniciativa que, se apropriada pelo Município e pelos empreendedores locais, concentrando num determinado período uma programação cultural, artística, desportiva e gastronômica de destaque, certamente potencializará os atrativos turísticos da região, além da possibilidade de geração de emprego, renda e diversão/lazer.

Estou certo que a proposição em questão é uma iniciativa importante e que revelará a grande diversidade e potencialidade turística de nosso Município, contribuindo para o seu desenvolvimento."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 02/09/2019 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/09/2019.

Os presentes autos, após o Estudo de Técnica Legislativa foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o sucinto relatório. Passo a análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Cabe, de início, consignar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei CMI n.º 022/2019 e que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Câmara Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

A - Constitucionalidade Formal:

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Portanto, necessário verificar se a competência para elaboração do Projeto de Lei é da União, do Estado ou de Município.

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido expressamente em seus arts. 1º e 29², tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

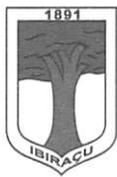
A propositura em questão objetiva, na verdade, instituir e incluir no Calendário Oficial de Eventos do Município, o Festival de Inverno de Ibiracú. Trata-se, portanto, de matéria de interesse local, afeta à preservação do patrimônio histórico-cultural local, matéria, portanto, afeta à competência do Município.

O insigne jurista *José Afonso da Silva* leciona que *"a repartição de competência entre a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal constitui o fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esperas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou do Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. Poderes, aí, significa a porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência."*

Em nosso ordenamento jurídico-constitucional sua delimitação foi estabelecida no art. 23 da Constituição Federal, onde se apresentam as atividades administrativas que podem ser exercidas de modo paralelo entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde todos os entes federativos atuam em igualdade, sem nenhuma prioridade de um sobre o outro.

¹ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

² Art. 29. O Município rege-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, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Nesse sentido, a atuação de um ente federativo não depende da atuação de outro, e, da mesma forma, a atuação de um ente federativo não afasta a possibilidade de atuação de outro. A competência comum, ou paralela, se expressa na possibilidade da prática de atos administrativos pelas entidades federativas, onde esta prática pode ser realizada por quaisquer delas, em perfeita igualdade, de forma cumulativa (CF, art. 23).

A propósito, confira-se a redação dos arts. 23, III e V e 30, I e IX, 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;

(...)

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura**, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;

(...)

IX - **promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local**, observada a legislação e ação da fiscalização federal e estadual."

Verifica-se, portanto a competência legislativa do Município para inovar o ordenamento jurídico sobre o tema. Competência que deflui, é certo, da competência material comum (art. 23, III e art. 31, I e IX, da CF/88), não caracterizando inconstitucionalidade por vício de competência.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (*vício formal subjetivo*), seja em fases posteriores (*vício formal objetivo*).

Analisando o aspecto da *inconstitucionalidade formal subjetiva*, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente Projeto de Lei, tem-se que a Constituição Federal³, assim, como a Lei Orgânica Municipal⁴, asseguram a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, ambas em seu art. 2º. Com efeito, nenhum dos Poderes pode

³ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em regra constitucional, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal, em algumas hipóteses, reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos como forma de subordinar a eles a conveniência e a oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.⁵

Neste prisma, estabelece a CF/1988, em seu art. 61⁶, e a Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 35⁷ e 37⁸, as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo. Como se pode observar, a proposição também não cria encargos ao Chefe do Poder Executivo, portanto, entende-se que o Projeto de Lei CMI n.º 022/2019, pode tramitar regularmente porque não existe óbice, uma vez que não esbarra na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, "ex vi" do art. 37, da Lei Orgânica Municipal.

A propósito, a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos na Constituição e na Lei Orgânica Município.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira de; Branco, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 6ª edição, 2011, São Paulo: Saraiva, p. 902.

⁶ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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.

⁷ **Art. 35.** A iniciativa de leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

⁸ **Art. 37.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

Parágrafo único - Não será admitida a proposição de emendas ou substitutivos que impliquem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no art. 107, § 2º e § 3º.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

E, mais na ausência expressa de disposição que autorize a União a legislar sobre datas comemorativas no âmbito geral, e existindo disposição expressa outorgando competência ao Município para legislar sobre assunto de interesse local e promoção de proteção do patrimônio histórico-cultural, especialmente se tratando de matéria relacionada a cultura de um povo, como é o caso da Inclusão no Calendário Oficial de Eventos do Município o Festival de Inverno de Ibiracú, onde o público terá a oportunidade de ter acesso a manifestações culturais, esportivas e gastronômicas, além de se divertir com shows de danças típicas e músicas raízes e do país.

Na verdade, trata-se de iniciativa que busca fomentar e manter sempre viva, preservando-a, a tradição, sobretudo, da imigração italiana e com esse Festival pretende-se criar uma marca original de Ibiracú. A origem italiana de seu povo justifica essa marca e busca, através deste evento, divulgar e manter viva as suas tradições e costumes. Ainda, por meio do Festival, vislumbra-se uma grande possibilidade de fomentar o turismo através do agronegócio no local, como um fator de complemento de renda aos moradores.

Portanto, a instituição de eventos comemorativos com o propósito de marcar, de celebrar datas significativas para a comunidade ou de promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, conforme dispositivo da Constituição Federal, insere-se na competência legislativa do Município.

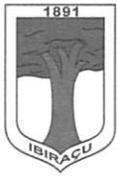
Assim, conclui-se pela constitucionalidade formal da proposição, porquanto não invade a reserva legal do Chefe do Executivo no aspecto instrumental, ou seja, nas providências e procedimentos que determina a implementação, a execução e a fiscalização da lei proposta.

Constatada a competência legislativa do Município de Ibiracú e a iniciativa concorrente do Prefeito Municipal e da Câmara Municipal, por intermédio de seus Vereadores e/ou Comissões para apresentar o presente Projeto de Lei, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal orgânica ou em vício formal subjetivo.

Em relação à espécie normativa adequada para tratar da matéria, observa-se que o Projeto de Lei CMI n.º 022/2019 ao instituir e incluir no Calendário Oficial de Eventos do Município o 'Festival de Inverno de Ibiracú, não pretende emendar a Lei Orgânica Municipal e tampouco se amoldando às hipóteses reservadas à Resolução e Decreto Legislativo. Assim, deve a matéria ser objeto de lei ordinária, sendo a proposição constitucional neste aspecto. A propósito, confira-se o que dispõe o art. 33 da Lei Orgânica Municipal:

***“Art. 33. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:
I – emendas à Lei Orgânica Municipal;***





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

II - leis ordinárias;

III - resoluções;

IV - decreto legislativo."

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros da Câmara Municipal.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único de votação.

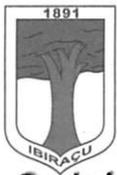
Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

B - Constitucionalidade Material:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Atendidos os requisitos atinentes a constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu art. 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada.

Assim analisado, há de se concluir no sentido de que o Projeto de Lei CMI n.º 022/2019 é materialmente constitucional, pois trata de matéria-objeto passível de tratamento pelo Poder Legislativo e está em linha com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal, Estadual e na Lei Orgânica Municipal.



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

C - Juridicidade e Legalidade:

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.⁹

Do ponto de vista da juridicidade, é necessário averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores. Estendendo a análise técnica da proposição, verifica-se que não há oposição na doutrina ou na jurisprudência dos Egrégios Tribunais Superiores que impeça, material ou formalmente, a proposta de ser aprovada.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente porque se adequa às normas legais e regimentais vigentes, integrando-se de forma compatível com a legislação de regência, em especial, com a Lei Orgânica Municipal, e colima para a concretização das disposições da própria Constituição Federal, conforme já destacado.

Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno.

Assim, o projeto de lei em testilha não afronta a legislação federal ou a Lei Orgânica Municipal, de sorte que possui juridicidade e legalidade.

D - Técnica Legislativa:

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC n.º 95/1998; porquanto o projeto foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Atendidas as regras do art. 7º da LC n.º 95/1998, pois o primeiro artigo do texto indica o objeto da proposição e o respectivo âmbito de aplicação, a matéria tratada não está disciplinada em outro diploma normativo, a proposição não

⁹ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

contém matéria estranha ao seu objeto ou à este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Também foi cumprido o requisito previsto no art. 8º, pois a vigência da lei está indicada de forma expressa e, por se tratar de proposição de pequena repercussão, inexistente impedimento para utilização da cláusula "entra em vigor na data de sua publicação".

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal.

Respeitadas, também, as regras do caput e do inciso I, do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 022/2019, de autoria do Ilustre Vereador José Hervan Pignaton.

Plenário Jorge Pignaton, em 10 de setembro de 2019.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo