



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1414/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0009/21.

Trata-se de projeto de Projeto de Emenda à Lei Orgânica, de autoria da nobre Vereadora Erika Hilton, subscrito por 1/3 dos membros desta Casa, que visa acrescentar inciso ao parágrafo único do art. 192 da Lei Orgânica do Município para consagrar em nossa Lei Orgânica o carnaval como direito cultural.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, nada obsta o prosseguimento da presente propositura.

A Lei Orgânica rege a auto-organização, a autoadministração e o autogoverno do Município, fazendo as vezes de uma constituição municipal. De acordo com o art. 29 da Constituição Federal, a Lei Orgânica deve atender aos princípios estabelecidos na Lei Maior e na Constituição Estadual, do que se pode compreender, por exemplo, a necessidade de processo solene para sua modificação, tal qual se dá nos âmbitos federal e estadual. Assim, no caso do Município de São Paulo, sua Lei Orgânica somente admite emenda mediante proposta de 1/3 dos membros da Câmara Municipal, do Prefeito ou de 5% dos eleitores, votada em dois turnos, aprovada quando obtiver voto favorável de 2/3 dos membros da Câmara Municipal em ambas as votações (art. 36).

Por outro lado, a Constituição Federal, quando cuida de processo legislativo de leis ordinárias e complementares, reserva algumas matérias à iniciativa privativa de determinadas autoridades que não membros do Congresso Nacional, como ocorre no art. 61, § 1º, que lista matérias situadas na esfera da competência privativa do Presidente da República. Essa limitação, embora não tenha previsão expressa em relação às propostas de emenda constitucional, constitui nítida limitação implícita ao poder de reforma, conforme aponta a doutrina:

"A existência de limitação explícita e implícita que controla o Poder Constituinte derivado-reformador é, igualmente, reconhecida por Pontes de Miranda, Pinto Ferreira e Nelson de Souza Sampaio, que entre outros ilustres publicistas salientam ser implicitamente irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas (CF, art. 60), pois, se diferente fosse, a proibição expressa poderia desaparecer, para, só posteriormente, desaparecer, por exemplo, as cláusulas pétreas. Além disto, observa-se a inalterabilidade do titular do Poder Constituinte derivado-reformador, sob pena de também afrontar a Separação dos Poderes da República". (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23ª ed, São Paulo: Atlas, 2008, p. 666).

Assim, embora inexista vedação expressa, a apresentação de propostas de emenda à Constituição em matéria relacionada à competência privativa do Chefe do Poder Executivo não poderá prescindir de sua iniciativa. No Supremo Tribunal Federal as decisões são nesse sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE RONDÔNIA. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - À luz do princípio da simetria, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica ao afirmar que, no tocante ao regime jurídico dos servidores militares estaduais, a iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, f, da Constituição.

II - O vício formal não é superado pelo fato de a iniciativa legislativa ostentar hierarquia constitucional.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 148-A da Constituição do Estado de Rondonia e do artigo 45 das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta local, ambos acrescidos por meio da Emenda Constitucional 56, de 30 de maio de 2007."

(STF, Pleno, ADI 3930, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.09.2009) (grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROJETO ORIGINADO NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXISTÊNCIA, TAMBÉM, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIMITE ÚNICO. SUBSÍDIOS DE PARLAMENTAR LIMITADO AO DOS DESEMBARGADORES. VINCULAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - A iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo local por força do artigo 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

II - Não se aplica o limite único fixado no § 12, do art. 37, da Constituição Federal, aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores conforme estabelece esse mesmo dispositivo. A lei local impugnada não faz a referida ressalva.

III - E vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

IV - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 54, de 26 de agosto de 2008, que modificou o art. 145, §§ 2º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso."

(STF, Pleno, ADI 4154, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 26.05.2010) (grifo nosso).

Nesse aspecto, importante observar que não há qualquer óbice jurídico ao prosseguimento da propositura que encontra fundamento no art. 37, caput, da LOM segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Cumpra consignar ainda que sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, que "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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Sob o aspecto material, o projeto também reúne condições para prosseguir em tramitação, encontrando fundamento no art. 30, inciso I da Constituição Federal e no arts. 13, inciso I de nossa Lei Orgânica que preceituam competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Inicialmente, destaque-se a competência do Município para promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, conforme previsão do art. 30, inciso IX, e do art. 23, incisos III, IV e V, da Constituição da República.

Sobre o tema, a lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

A competência legislativa relativa à proteção do patrimônio cultural, turístico e paisagístico é do tipo concorrente, já que inserida no art. 24, VII, do Texto Constitucional. Em decorrência, permite ao Município legislar suplementarmente naquilo que for de seu interesse local, conforme determina o art. 30, I e II.

...

No tocante à competência material, a Constituição Federal determina no art. 23, III, IV e V, ser comum a todos os entes federados.

...

Em face do exposto, percebe-se que a Constituição Federal evidenciou de forma clara a sua preocupação com o meio ambiente cultural, dando tratamento amplo ao tema e atribuindo a todos os entes competência material e legislativa (arts. 23, 24 e 30, I e II).

(Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 10ª ed., São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 299-300 - grifos acrescentados)

Assim, deve ser ressaltada a importância dada pela Constituição da República à tutela do meio ambiente cultural, que inclui o patrimônio cultural imaterial:

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;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

De maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo determina a observância da preservação dos valores históricos e culturais da população na própria organização do Município (art. 2º, inc. XI), dedicando especial atenção para a proteção da cultura e do patrimônio histórico e cultural, em dispositivos assim redigidos:

Art. 191 - O Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observado o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 192 - O Município adotará medidas de preservação das manifestações e dos bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como das paisagens naturais e construídas, notáveis e dos sítios arqueológicos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo abrange os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente, ou em conjunto, relacionados com a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, incluídos:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados à manifestações culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico, científico, turístico e arquitetônico;

VI - as conformações geomorfológicas, os vestígios e estruturas de arqueologia histórica, a toponímia, os edifícios e conjuntos arquitetônicos, as áreas verdes e os ajardinamentos, os monumentos e as obras escultóricas, outros equipamentos e mobiliários urbanos detentores de referência histórico-cultural.

Por fim cumpre observar que nos termos da Lei Estadual nº 16.913, de 28 de dezembro de 2018, os desfiles das escolas de samba realizados no carnaval são declarados Patrimônio Cultural Imaterial do Estado.

Para ser aprovado, o projeto depende do voto de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 5º, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/12/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Cris Monteiro (NOVO) - Relatora

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/12/2022, p. 149

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.