



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1602/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0353/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que dispõe sobre o Programa de Valorização da Cultura Brasileira no Município de São Paulo e dá outras providências.

O referido programa, em síntese, estabelece princípios e objetivos a serem adotados pelo Poder Público na implementação de políticas públicas voltadas à área cultural.

De acordo com a justificativa, a proposta busca incentivar e proteger a diversidade cultural, de modo a adequar as políticas públicas municipais nessa área ao que dispõe o Plano Nacional de Cultura.

Sob aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição da República). Além disso, na repartição de competências entre os entes federados, o constituinte atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, cabendo aos Municípios também complementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (24, IX, c/c 30, II). Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação (art. 23, inciso V, Constituição da República).

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se "não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato" (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841).

O projeto pretende promover a valorização da cultura nacional no âmbito do Município de São Paulo, em estrita sintonia com o ordenamento jurídico vigente, que estabelece o dever dos entes federativos de proteger o patrimônio cultural e assegurar aos cidadãos o acesso à cultura.

De fato, a Constituição Federal, em seus arts. 215 e 216, expressamente dispõe acerca da proteção dos direitos culturais e do patrimônio cultural nacional. Confira-se:

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.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II - produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV - democratização do acesso aos bens de cultura;
- V - valorização da diversidade étnica e regional.

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

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

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II - serviço da dívida;
- III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

A Lei Orgânica Municipal, em seus arts. 191 e 192, também estabelece o dever do Município garantir o acesso à cultura a todos os seus cidadãos, além da necessidade de preservar as manifestações e os bens de valor histórico, artístico e cultural, veja-se:

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

A proposta, portanto, alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe medidas, no âmbito municipal, voltadas à promoção dos direitos culturais dos cidadãos, sendo que tais medidas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático, ou quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). O aresto abaixo reproduzido, a título ilustrativo, espelha este entendimento:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Ribeirão Preto. Programa de valorização e universalização da cultura por meio da leitura e ampliação do acesso a bibliotecas municipais. I. Educação e cultura. Competência legislativa concorrente entre União e Estados. Art. 24, IX, CF. Exercício de legítima competência legislativa municipal, nos limites do interesse local. Art. 30, I, CF. Efetividade aos arts. 205 e 215, CF, e 237, VI e VIII, CE. II. Não configurada infringência ao rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo. Tese de Repercussão Geral nº 917 do STF. III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de gestão. Tampouco com planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Respeitada a margem de discricionariedade e conveniência da administração pública, a ser exercida no momento da regulamentação e execução da norma. Previsão apenas de diretrizes e objetivos para a implementação do programa de estímulo à leitura e ao uso de bibliotecas. Instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e eficácia da determinação legal introduzida no ordenamento. Competência do Legislativo estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento, delimitando o âmbito e os limites a serem observados pelo Executivo no exercício do poder regulamentar. Inocorrência de invasão pelo Legislativo de atividade típica do Executivo. Funções típicas da administração pública de regular, fiscalizar e executar leis. IV. Ausência de indicação de recursos financeiros não pode conduzir ao reconhecimento de inconstitucionalidade, importando, no máximo, na inexecução da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Inexistência de ofensa ao art. 25, CE. (...) Pedido julgado parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251300-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 30/05/2018)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha destinada à promoção do bem estar e dos direitos dos idosos, de maneira geral e abstrata.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/10/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS - Relator

Dalton Silvano - DEM

Edir Sales - PSD

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/10/2018, p. 90

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