

Porto Alegre, 23 de fevereiro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 3.416/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 18, de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “DECLARA A MÚSICA ‘LÍRICA POESIA PARA UMA PEQUENA SEREIA’ DE LUÍS MAURO VIANNA E GILBERTO OLIVEIRA, PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE”.

II. Preliminarmente, esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a 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;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte **e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural**;

V - **proporcionar os meios de acesso à cultura**, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015*) (grifou-se)

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 a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifou-se)

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:

[...]

§ 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 acatamento e preservação. (grifou-se)

Assim, nos termos dos incisos III e IV do art. 23 da Constituição Federal, a música se enquadraria como “outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”, um patrimônio imaterial, devido ao significado para a coletividade do Município.

Especificamente quanto à proteção do patrimônio de valor histórico, artístico e cultural do Município, a Lei Orgânica Municipal reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor:

Art. 7º **É da competência administrativa comum do Município**, da União e do Estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:
(...)

II - proteger os documentos, as obras e **outros bens de valor histórico, artístico e cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

III - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de **outros bens de valor histórico, artístico ou cultural**, sendo vedado conter dizeres estranhos à figura homenageada;

(...)

Art. 138. Para cumprir a sua função o plano diretor deve, entre outras, estabelecer:

(...)

III - a definição de áreas destinadas à expansão urbana, áreas e imóveis de interesse cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

(...)

Art. 166. **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural**, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamentos, desapropriações e outras formas de acautelamento e preservação. (grifou-se)

Parágrafo Único - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei.

(...)

Art. 167. **O Poder Público manterá**, sob orientação técnica, **cadastro atualizado do patrimônio histórico e do acervo cultural público e privado**. (grifou-se)

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição também sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza¹ a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa

¹ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva² explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria.

A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

A proteção de bens culturais, sejam materiais ou imateriais, em razão de sua importância histórica, artística e turística, bem como determinar os atos e registros necessários caracterizam a execução de ações diretas de órgãos do Município, a exemplo da Secretaria Municipal de Cultura.

Assim, não basta o ato tão somente “declarar” uma música como patrimônio cultural imaterial, mesmo que não determine a execução de quaisquer atos, pois configura uma invasão do Legislativo nas competências do Executivo, a exemplo do tombamento de bens de importância artística, histórica cultural.

Neste sentido, atente-se para o teor das ementas de jurisprudência Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS), abaixo transcritas, aplicáveis no que couberem à situação em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.677, DE 30 DE MARÇO DE 2011, MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. FESTIVAL DO KERB. PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL. LOCAL DA REALIZAÇÃO DA FESTA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE**

² Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.
(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068717859, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 20-06-2016) (grifou-se)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. É inconstitucional a Lei nº. 2.800/2004, do Município de Santo Ângelo, **que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural** paisagístico e natural, **disciplina a integração de bens móveis e imóveis**, cria pró-incentivo ao tombamento e dá outras providências, **porquanto, ao criar atribuições às Secretarias e Órgãos da Administração Municipal, invadiu matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo (CE/89, art. 60, II, "d").** **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010817526, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 12/09/2005) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 743, DE 02 DE SETEMBRO DE 2014. ORGANIZAÇÃO E PROCEDIMENTO DO INVENTÁRIO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE BENS IMÓVEIS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. É inconstitucional a lei de iniciativa legislativa que altera as normas de organização e procedimento dos serviços da Administração do Executivo, que realizam o Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município de Porto Alegre. Ofensa aos artigos 60, II, d e 82, VII, ambos da CERGS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061936605, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 16/03/2015) (grifou-se)

Ou seja, a atribuição de funções por um Poder ao outro, acabaria por trazer inconstitucionalidade ao ato ou norma, por atentar contra o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos³.

Ademais, considerando que no Município vigora norma específica sobre a matéria, qual seja a Lei nº 5.883, de 26 de janeiro de 2004, convém informar que a declaração como bem do patrimônio cultural imaterial deverá seguir o procedimento ditado na referida lei, o que será praticado pelo Executivo, por meio do órgão competente (Secretaria Municipal de Cultura) e seus servidores.

³ Constituição Federal:

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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

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

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

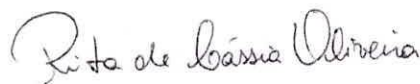
III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, considerando que o objeto da proposição analisada acaba por se referir, ainda que implicitamente, à execução direta de diversos atos e serviços em matéria cultural, acaba por atrair a competência reservada aos órgãos competentes do Poder Executivo, razão porque se opina pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 18, de 2022, pela via da iniciativa parlamentar neste caso, pois a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro contraria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Entretanto, por ser notoriamente meritório o projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM



Rita de Cássia Oliveira
Advogada, OAB/RS 42.721
Consultora Jurídica do IGAM