

Porto Alegre, 9 de março de 2025.

Informação nº 379/2025

Interessado: Município do Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Caroline Oliveira Rocha e Armando Moutinho Perin.
Ementa: 1. Análise do Projeto de Lei nº 87/2024, de autoria parlamentar, que, segundo especifica a ementa, *“Regulamenta o Rodeio como atividade da cultura popular e dá outras providências”* e, ao fim e ao cabo, objetiva declarar o Rodeio um bem integrante do patrimônio cultural imaterial do Município, nos termos dos arts. 216 e 216-A da Constituição Federal, além de disciplinar questões afetas à defesa sanitária de animais, criar obrigações às entidades promotoras de eventos e critérios para liberação de provas, impondo, inclusive, dever de emissão de certificado técnico pelo Poder Executivo. 2. Inviabilidade, por dispor sobre matéria relacionada à função de gestão, própria do Executivo, o que, em decorrência da origem parlamentar, o faz formalmente inconstitucional. Inobservância ao princípio da independência entre os Poderes. Art. 10 e 60, II, “d”, da Constituição do Estado. Considerações.

Solicita o consulente, por meio de consulta registrada sob nº 12.062/2025, análise do “Projeto de Lei nº 87/2024, de autoria parlamentar, que *“Regulamenta o Rodeio como atividade da cultura popular e dá outras providências”*.”

Preliminarmente, embora a proposição refira *“atividade da cultura”*, entendemos que o objetivo da norma seja declarar o Rodeio um bem integrante do patrimônio cultural imaterial do Município, nos termos dos arts. 216 e 216-A da Constituição Federal.

Partindo da validade da premissa do parágrafo anterior, passamos a considerar.

1. Do exercício da competência legiferante pelo Município.

1.1 A Constituição Federal, em seu artigo 18¹, e a Constituição Estadual, em simetria, no art. 8⁰², asseguram ao Município a faculdade de auto-organização político-administrativa e financeira, através de lei própria de interesse local. Nesse sentido, segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1.842:

A CF conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. ([ADI 1.842](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 6-3-2013, P, DJE de 16-9-2013.) (grifamos)

1.2 A autonomia legislativa traduz a capacidade dos Municípios constituir seu sistema normativo municipal, com base na lei orgânica, que representa o ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59, da Constituição Federal³, de acordo com o interesse local.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

² Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. [...]

³ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

1.3 Esse poder de autonomia e de autoadministração se consolida no disposto no art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal – CF, ao estabelecer que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

1.4 A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – CERS complementa a competência do Município, dispondo no inciso I do art. 13 que:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;

[...]

1.5 A Lei Orgânica do Município – LOM, a seu turno, repisa o texto constitucional e preceitua que compete ao Município prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local, na forma dos arts. 5º e 6º:

Art. 5º Compete ao Município prover tudo quanto respeite ao seu interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantido o bem estar de seus habitantes.

Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - complementar as legislações federal e estadual no que couber;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

1.6 Impõe-se destacar que a proteção do patrimônio cultural é um dever do Estado, com a colaboração da comunidade, como forma de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, matéria constitucionalmente normatizada nos arts. 215, 216 e 216-A da CF.

1.7 O citado art. 216-A, incluído na CF pela Emenda Constitucional – EC nº 71/2012, instituiu o Sistema Nacional de Cultura, com o objetivo de “promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”, que engloba a promoção conjunta de políticas públicas integradas por todos os entes federados, sendo que o § 4º do referido dispositivo estabelece que “os *Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias*”, o que endossa a competência municipal para disciplinar a matéria, de modo a desenvolver um sistema de proteção do patrimônio cultural⁴.

1.8 A sua vez, a CERS também trata da proteção do patrimônio cultural como obrigação do Poder Público, como se verifica nos seguintes artigos:

Art. 222. 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.

§ 1º. Os proprietários de bens de qualquer natureza tombados pelo Estado receberão incentivos para preservá-los e conservá-los, conforme definido em lei.

§ 2º. Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

⁴ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

[...]

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias.

§ 3º. As instituições públicas estaduais ocuparão preferentemente prédios tombados, desde que não haja ofensa a sua preservação.

Art. 223. O Estado e os Municípios manterão, sob orientação técnica do primeiro, cadastro atualizado do patrimônio histórico e do acervo cultural, público e privado.

Parágrafo único. Os planos diretores e as diretrizes gerais de ocupação dos territórios municipais disporão, necessariamente, sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural. (grifamos e sublinhamos)

1.9 Portanto, como se depreende dos textos constitucionais referidos, é evidente o interesse local na declaração, pelo Município, de bens como integrantes do seu patrimônio histórico e cultural, mas, por qualquer dos textos constitucionais, emerge com clareza a necessidade de cada Município estabelecer, em legislação própria, regras gerais sobre quais bens poderão ser alvo dessa declaração e definir o processo para esse fim, lei geral, portanto, que não está mencionada na consulta. O silêncio com relação a legislação do Município gera intolerável confusão, pela falta de clareza, com relação à aplicação da lei, caso seja aprovado o Projeto.

1.10 Desse modo, embora haja competência municipal para legislar sobre a matéria, nos termos do art. 30, I, c/c os arts. 215. 216 e 216-A, todos da CF, é imprescindível a prévia existência de legislação própria que estabeleça regras gerais sobre os bens que poderão ser objeto de proteção histórica e cultural.

2. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

2.1 A CF adotou o sistema de independência e harmonia entre os poderes, no qual a iniciativa legislativa é elemento central para resguardar o

equilíbrio entre os Poderes, princípio insculpido no seu art. 2^o⁵ e no art. 10 da CERS⁶. A iniciativa pode ser traduzida como o ato que dá início à tramitação do Projeto de Lei, ou seja, se refere ao início do processo legislativo, à identificação dos atores que podem iniciar o trâmite das espécies sujeitas à manifestação em Plenário.

2.2 Conforme o *caput* do art. 61, da CF, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Poder Legislativo, ao Chefe do Poder Executivo e a outras autoridades elencadas no dispositivo. Trata-se, pois, da regra geral da iniciativa concorrente quanto à instauração do processo de formação das leis e, no Município, foi disciplinado no art. 30 da LOM:

Art. 30 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob forma de moção articulada, subscrita.

Parágrafo único. A subscrição deverá ser acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral.

2.3 Quanto à iniciativa para o reconhecimento do Rodeio como bem integrante do patrimônio cultural imaterial do Município, desde que atendidos os requisitos legais, especialmente ao previstos na lei geral do ente local que deve reger a proteção desse patrimônio (que não acompanhou a consulta), não vemos óbice a que seja do Legislativo.

2.4 No entanto, a proposição amplia o seu objeto (declarar patrimônio cultural imaterial) e passa a disciplinar questões afetas à defesa sanitária de animais, cria obrigações às entidades promotoras de eventos e critérios para liberação de provas, impondo, inclusive, dever de emissão de certificado técnico

⁵ Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁶ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

pelo Poder Executivo. A toda evidência o Projeto de Lei viola o art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/1998, pois aborda assunto diverso ao seu objeto, bem como, salvo melhor juízo, adentra em matéria de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 61 da CF:

Art. 61. [...]

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...]

Sobre a organização administrativa, Hely Lopes Meirelles⁷ endossa que:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (grifamos)**

2.5 Portanto, não obstante a matéria afeta ao patrimônio cultural imaterial seja passível de proposição parlamentar, o conteúdo dos arts. 3º ao 12 da proposição dispõem sobre matéria de competência administrativa, que em virtude

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro* 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631

do princípio da separação dos poderes compete ao Poder Executivo disciplinar, não sendo viável a iniciativa legislativa parlamentar.

3. Análise do mérito do Projeto de Lei nº 87/2024.

3.1 O Projeto de Lei, de origem parlamentar, tem como objeto declarar “o Rodeio” como integrante do patrimônio cultural do Município, como consta de seu art. 1º. Como já visto, a matéria encontra fundamento constitucional, no art. 216-A da CF e no art. 222 da CERS.

3.2 Contudo, o objeto da proposição requer que o Município estabeleça, em legislação própria, regras gerais sobre quais bens poderão ser alvo dessa declaração e defina o processo para esse fim. Não consta na consulta referência de existência da lei geral, cabendo o autor da proposição examinar, primeiramente, esse aspecto.

3.3 Ainda sobre o objeto da proposição, há de se observar que não é todo e qualquer bem que está abrangido no conceito de patrimônio imaterial, sobre o que é oportuno trazer à colação algumas breves considerações:

O artigo 2º da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO,2003) entende por patrimônio cultural imaterial:

[As] práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.

A conceituação do Patrimônio Cultural Imaterial no Brasil acompanha de perto essa formulação. O Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, que institui o registro e cria o Programa

Nacional do Patrimônio Imaterial, compreende o Patrimônio Cultural Imaterial brasileiro como os saberes, os ofícios, as festas, os rituais, as expressões artísticas e lúdicas, que, integrados à vida dos diferentes grupos sociais, configuram-se como referências identitárias na visão dos próprios grupos que as praticam. Essa definição bem indica o entrelaçamento das expressões culturais com as dimensões sociais, econômicas, políticas, entre outras, que articulam estas múltiplas expressões como processos culturais vivos e capazes de referenciar a construção de identidades sociais.

A Resolução nº 1, de 3 de agosto de 2006 (IPHAN, 2006a), que complementa o Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, opera claramente com uma definição processual do Patrimônio Cultural Imaterial, entendendo por bem cultural de natureza imaterial “as criações culturais de caráter dinâmico e processual, fundadas na tradição e manifestadas por indivíduos ou grupos de indivíduos como expressão de sua identidade cultural e social”; e ainda “toma-se tradição no seu sentido etimológico de ‘dizer através do tempo’, significando práticas produtivas, rituais e simbólicas que são constantemente reiteradas, transformadas e atualizadas, mantendo, para o grupo, um vínculo do presente com o seu passado”.⁸ (sublinhamos)

3.4 Como se verifica, a conceituação de patrimônio cultural imaterial é bastante ampla, compreendendo “os saberes, os ofícios, as festas, os rituais, as expressões artísticas e lúdicas, que, integrados à vida dos diferentes grupos sociais, configuram-se como referências identitárias na visão dos próprios grupos que as praticam”, conceito no qual pode se enquadrar o rodeio, desde que existente a lei geral no Município.

3.5 Contudo, para a definição de quais bens merecem a proteção do Poder Público, como integrantes do patrimônio histórico e cultural do Município, é recomendável que seja feita uma avaliação por uma comissão técnica multidisciplinar – podem ser necessários profissionais com diferentes formações, como artes, arquitetura, história, etnografia, engenharia, geologia, dentre outras áreas do conhecimento –, a fim de verificar o valor cultural desses bens para a

⁸ Castro, Maria Laura Viveiros de. Patrimônio imaterial no Brasil / Maria Laura Viveiros de Castro e Maria Cecília Londres Fonseca. Brasília: UNESCO, Educarte, 2008. p. 11-12. Disponível em [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Patrimonio_Imaterial_no_Brasil_Legislacao_e_Politicas_Estaduais\(1\).pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Patrimonio_Imaterial_no_Brasil_Legislacao_e_Politicas_Estaduais(1).pdf)

comunidade e para o Município, para que não se vulgarize esse importante instituto de preservação da memória cultural.

3.6. Desse modo, sugere-se a prévia análise da legislação local, a fim de verificar se há regramento geral sobre a matéria. Em existindo, recomendamos a apresentação de substitutivo com a exclusão das disposições relativas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. Análise da legística aplicada a formação da lei.

4.1 A Lei Complementar nº 95, de 26/2/1998 “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

4.2. O art. 1º da norma indica que a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto na norma, cabendo destaque a regra do art. 7º, *caput*, que preceitua “*O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação [...]*”. Compulsando o Projeto de lei Legislativo não se verifica inconformidades relativas à redação da proposição, exceto a ausência de justificativa.

5. Conclusões.

Diante do exposto, pressupondo a inexistência de lei geral sobre a matéria, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 87/2024, a qual também decorre em razão dos dispositivos que versam sobre atividades administrativas exercidas pelo Poder Executivo. Caso exista lei geral regulamentando a declaração de patrimônio cultural, recomendamos a apresentação

de substitutivo com a exclusão das disposições relativas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em atenção aos arts. 2º e 61, §1º, II, “b”, ambos da CF.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente

Caroline Oliveira Rocha

OAB/RS nº 83.246

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin

OAB/RS nº 41.960

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 762315749345431734</p>	
---	---	---