



PARECER JURÍDICO: 052/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.391/2021

EMENTA: “Institui o Dia Municipal da Igreja Evangélica Assembleia de Deus, no âmbito do município de Imbituba”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.391/2021, que dispõe institui o Dia Municipal da Igreja Evangélica Assembleia de Deus, no âmbito do município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 05 de novembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 08 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se que a mesma, por iniciativa do Vereador, viola regra geral da iniciativa do processo legislativo.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (grifei).

A instituição de datas a serem celebradas no âmbito municipal é assunto de interesse local, verificando-se que a proposta legislativa ora em análise encontra-se ao abrigo do comando



constitucional que estabelece a competência legislativa ao Município, não havendo, portanto, sob esse prisma, óbice material a regular tramitação do Projeto de Lei.

Contudo, quanto a iniciativa legislativa para deflagrar o processo legislativo, a Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - 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 autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - **criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;**
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções. (grifei).

Desse modo, o texto da proposição gera obrigações e deveres ao Poder Público, o que viola o padrão constitucional vigente por tratar-se de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que leva a veto específico por vício de iniciativa, isso porque o Calendário Oficial de eventos municipais é instituído por meio de lei municipal de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Em que pese a boa intenção do legislador, tendo em vista a contextura da proposição, conclui-se que o Projeto de Lei padece do vício de iniciativa, uma vez que cuida de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo instituir no calendário oficial do município uma data em homenagem à Igreja Evangélica Assembleia de Deus, a ser comemorado, anualmente, em 29 de abril, visando que Igrejas e entidades evangélicas com atuação em nosso território possam juntamente com a comunidade divulgar seu trabalho espiritual, cultural e social. A fixação de datas comemorativas em âmbito municipal atende ao interesse local porque busca homenagear setores, grupos ou atividades relevantes para a comunidade, incentivando o debate e a reflexão.

Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas - como a em voga - e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).



Por interesse local, compreende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Verifica-se, de toda sorte, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

De outra banda, na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Assim, a proposição malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente:

Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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

Em sendo assim, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao atribuir no Projeto de Lei competências e atribuições aos órgãos da administração pública, opõe óbice à organização administrativa, desconsiderando o disposto no art. 72, III, da Lei Orgânica Municipal e art. 71, IV, da Constituição Estadual que se aplicam ao Município em razão do princípio da simetria (art. 29, CF).

A propósito, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. Processo Constitucional de Formação das Leis. 2 ed, 2ª tiragem. São Paulo Malheiros, 2007, p. 346) aduz:



A Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida.

O Projeto de Lei, ora em análise, vai de encontro, ainda, ao disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88.

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;

(...)

Compulsando a proposição em análise, eminentemente, trata-se de disciplina tipicamente administrativa relativa à organização administrativa do Município, que despende de recursos, pessoal e força de trabalho para a realização de eventos, convém esclarecer que a iniciativa de Projeto de Lei determinando a inclusão de certa celebração no calendário oficial de eventos é do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade.

Sobre o tema, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.019/2013 QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES. **Constitui-se em vício de iniciativa a promulgação, pelo Poder Legislativo de Lei Municipal que, ao incluir no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes, interfere na organização de órgãos da Administração Pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo;** bem como origina despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias, com a criação de atribuições e serviços a serem executados pela Administração Municipal. afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, incisos I e II, artigo 82, incisos III e VII, artigo 149, incisos I, II e III, bem como ao artigo 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM



PROCEDENTE. UNÂNIME (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70057519886, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 06-10-2014). Assunto: 1. Lei Municipal. Inclusão no calendário oficial de eventos do município as festas de Iemanjá e de Nossa Senhora dos Navegantes. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Falta de Iniciativa do Prefeito. Efeitos. Aumento de Despesa Pública. Caracterização. 2. Lei. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 3. Origem: Pelotas. . Referência legislativa: LM-6019 DE 2013 CE-8 DE 1989 CE-10 DE 1989 CE-60 INC-II LET-D DE 1989 CE-82 INC-III INC-VII DE 1989 CE-149 INC-I INC-II INC-III DE 1989 CE-154 INC-I INC-II DE 1989. Jurisprudência: ADI 70044407526 ADI 70024772329 ADI 70037974110 ADI 70022341978 ADI 70013841515 (grifei).

Em que pese a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º, nada impede, entretanto, iniciativa parlamentar no sentido de instituir a celebração em si, para que seja enaltecida pelos particulares, pública ou reservadamente, desde que a organização e a promoção dos eventos não se deem por parte da Administração Pública.

Nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento cujo objeto é decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementado: **“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DO DIA MUNICIPAL DO ALCOÓLICO ANÔNIMO - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. A Lei que instituiu o dia Municipal do Alcoólico Anônimo, não interfere em matéria cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Poder Executivo, não padecendo, conseqüentemente, de vício de iniciativa.”** O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação ao art. 2º da Constituição. Por meio de despacho de fls. 142, o relator originário, Ministro Joaquim Barbosa, determinou o sobrestamento do feito até o julgamento do RE 586.224-RG. Afasto o sobrestamento e passo à análise do recurso. O recurso extraordinário é inadmissível. De início, nota-se que a parte recorrente não apresentou mínima fundamentação quanto à repercussão geral das questões constitucionais discutidas, limitando-se a fazer observações genéricas sobre o tema. Tal como redigida, a preliminar de repercussão geral apresentada poderia ser aplicada a qualquer recurso, independentemente das especificidades do caso concreto, o que, de forma inequívoca, não atende ao disposto no art. 543-A, § 2º, do CPC/1973, vigente à época. Como já registrado por este Tribunal, a “simples descrição do instituto da repercussão geral não é suficiente para desincumbir a parte recorrente do ônus processual de demonstrar de forma fundamentada porque a questão específica apresentada no recurso extraordinário seria relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico e ultrapassaria o mero interesse subjetivo da causa” (RE 596.579-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.607/2008, que instituiu o Dia Municipal dos Alcoólicos Anônimos – AA, sob o fundamento de que referida norma “não dispõe ou regulamenta funcionamento e/ou organização da Administração Pública ou de qualquer de seus órgãos”. **A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder**



Executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar: (i) não preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; e (ii) não disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos. (grifei).

No mérito, conforme disposto, o Projeto de Lei busca estabelecer data comemorativa alusiva a entidade religiosa, razão pela qual importa realizar análise pormenorizada quanto à função orientadora do princípio da laicidade que informa a ordem constitucional da República Federativa do Brasil. O princípio da laicidade é previsto no artigo 19 da Constituição Federal 1988, *in verbis*:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;
(...)

Não obstante, faz-se necessário amoldar ainda o pluralismo religioso aos ditames democráticos e ao princípio da laicidade, não cabendo a um Estado Democrático de Direito incentivar determinada religião. Nesse sentido, a liberdade de expressão e mais especificamente a liberdade de religião deve ter tratamento distinto no âmbito privado, em que todos são livres para exercerem sua religiosidade como preferirem, e no âmbito público, em que a religião deve ser tratada com completa imparcialidade, sem ofender o pluralismo e o respeito à liberdade de crença e de religião de todos.

Frisa-se, a legalidade da data comemorativa fica condicionada à ausência de subvenção de quaisquer atos pelo Poder Público ou mesmo ordem para que os eventos festivos sejam realizados ou subsidiados pelo Município, considerando a vedação do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Destarte, SUGERE-SE a apresentação de emenda supressiva ao parágrafo único do art. 1º da proposição, retirando a inclusão no Calendário Oficial de Eventos.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, 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, **opino pela inconstitucionalidade** formal por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, CF/88; 71, IV, da CE/SC) e de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88; art. 32, CE/SC), bem como afronta ao art. 72, III, da Lei Orgânica Municipal.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 16 de novembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)