



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei n. 042/2025.

Autoria: Vereadora Ana Paula Bittencourt

Institui o Pôr do Sol do Rio Paraguai, do Município de Porto Murtinho – MS, como patrimônio natural, turístico e cultural. Requisitos legais. Constitucionalidade solicitada no Parecer Jurídico.

I- RELATÓRIO

A Mesa Diretora da Câmara Municipal de Porto Murtinho encaminha para deliberação o Projeto de Lei (PL) nº 042/2025, de autoria da Vereadora Ana Paula Dentista. O PL propõe instituir o Pôr do Sol no Rio Paraguai como patrimônio natural, turístico e cultural do Município de Porto Murtinho/MS.

O Art. 1º do PL estabelece a referida instituição. O Art. 3º prevê que "O Município promoverá medidas de proteção e valorização", listando ações como sinalização, regulamentação de atividades turísticas, campanhas de conscientização e criação de mirantes. O Art. 6º indica que as despesas correrão por dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas. A justificativa do PL destaca o valor natural, histórico e turístico do pôr do sol, visando à preservação, atração de visitantes e impulsionamento da economia local, especialmente com a construção do "Plato".

É o relatório, passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Por dever de ofício, cabe a esta Diretoria Jurídica a emissão de parecer quanto à juridicidade e constitucionalidade do Projeto de Lei endereçado à Câmara Municipal. Se necessário, sugerir adequações, limitando-se à conformidade jurídico-formal da Constituição Federal e Lei Orgânica. A análise de oportunidade e conveniência administrativa compete aos Nobres Vereadores, enquanto o parecer jurídico se restringe única e exclusivamente à análise técnica, sendo, portanto, opinativo.

Samir Salim Figueira



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

A análise da propositura revela problemas de natureza constitucional, especialmente no que tange à iniciativa legislativa e à conformidade orçamentária.

1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O Município de Porto Murtinho possui competência para legislar sobre a proteção do patrimônio natural, turístico e cultural de interesse local. Esta prerrogativa é assegurada pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica Municipal (LOM).

O Art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelece que "Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local". Adicionalmente, o Art. 30, inciso IX, da CF/88, confere aos Municípios a competência para "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local".

A Lei Orgânica Municipal nº 1, de 05 de abril de 1990, de Porto Murtinho/MS, reitera essas competências. O Art. 9º, inciso I, da LOM, dispõe que "Compete privativamente ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse local". O Art. 9º, inciso IX, da LOM, prevê a competência para "promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local". O Art. 9º, inciso XXVIII, da LOM, também inclui a competência para "promover e incentivar o turismo local".

A iniciativa para leis ordinárias, como o PL em análise, é ampla. O Art. 47 da LOM estabelece que "A iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos".

2. DA CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

O Projeto de Lei nº 042/2025, embora trate de matéria de interesse local, incorre em vício de iniciativa ao impor ao Poder Executivo a execução de medidas que geram despesas e configuram atos de gestão. Isso viola o princípio da separação de poderes, estabelecido no Art. 2º da CF/88.

A Lei Orgânica Municipal de Porto Murtinho/MS, em seu Art. 48, inciso VI, dispõe que "São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: VI – concessão de subvenção ou auxílio, ou que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública ou diminuam a receita". Além disso, o Art. 142, inciso I, da LOM, veda "o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual".



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

O Art. 3º do PL 042/2025 estabelece que "O Município promoverá medidas de proteção e valorização, incluindo: I – Sinalização e placas informativas... II – Regulamentação de atividades turísticas... III – Campanhas de conscientização... IV – Criação de mirantes e áreas de contemplação". A expressão "O Município promoverá" indica um comando mandatório, não uma mera autorização ou sugestão. As medidas listadas, como "Criação de mirantes", são atos de gestão que implicam planejamento, execução e, conseqüentemente, despesas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado sobre a possibilidade de leis de iniciativa parlamentar declararem bens como patrimônio cultural. Na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5670 AM**, o STF julgou improcedente a ação contra uma lei estadual que tombava edificações. A ementa do julgado, de forma direta, destaca:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 312/2016, DO ESTADO DO AMAZONAS, QUE DISPÕE SOBRE O TOMBAMENTO DAS EFIFICAÇÕES DE PROJETOS DO ARQUITETO SEVERIANO MÁRIO VIEIRA DE MAGALHÃES PORTO. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL. ART. 216, § 1º DA CF. COMPETÊNCIA COMUM DE PROTEGER OBRAS E BENS. TOMBAMENTO PROVISÓRIO. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE RAZÕES PARA SUPERAÇÃO DO PRECEDENTE FIRMADO NO JULGAMENTO DA ACO 1.208-AGR/MS, REL. MIN. GILMAR MENDES. **INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. POSTERIOR OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO CONSTATANTE DO DECRETO-LEI 25/1937. GARANTIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.**" (STF - ADI: 5670 AM, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 11/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/10/2021)".

O inteiro teor da ADI 5670 esclarece que a lei de iniciativa parlamentar, ao declarar um bem como patrimônio, atua como um "ato acautelatório de tombamento provisório a provocar o Poder Executivo local". Contudo, o Executivo "não se vincula à declaração de reconhecimento do valor do bem como patrimônio cultural perfectibilizada pelo Poder Legislativo". Isso significa que o Legislativo pode *provocar* o Executivo, mas não *impor* a execução de medidas específicas ou a valoração cultural.

Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) corroboram essa nuance. Na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2195808-16.2017.8.26.0000**, que reconheceu a "Alvorada com a Corporação Musical Santa Cecília" como patrimônio cultural imaterial, a ementa, de forma direta, destaca:

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE RECONHECEU COMO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL SOCORRENSE A MANIFESTAÇÃO POPULAR "ALVORADA COM A CORPORAÇÃO MUSICAL SANTA CECÍLIA" – PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL – COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AO PODER PÚBLICO (E NÃO AO PODER EXECUTIVO) (ARTIGO 261) – ATO, ADEMAIS, QUE NÃO CRIA QUALQUER DESPESA OU OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL A QUE A PROTEÇÃO SE DÊ POR NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – ATIVIDADE NORMATIVA QUE É TÍPICA E PREDOMINANTE DA CÂMARA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE." (TJ-SP 21958081620178260000 SP 2195808-16.2017 .8.26.0000, Relator.: Ferraz de Arruda, Data de Julgamento: 21/03/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/03/2018)".

O inteiro teor deste julgado enfatiza que a lei era constitucional porque "não implica em criação de despesa para a Administração Municipal" e que "Caberá ao Poder Executivo, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, promover ações concretas de proteção e valorização do referido patrimônio cultural".

Da mesma forma, na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2261493-96.2019.8.26.0000**, que instituiu a "Feira da Barganha" como patrimônio cultural, a ementa, de forma direta, aponta:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.019, DE 7 DE JUNHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'INSTITUI COMO PATRIMÔNIO CULTURAL DA CIDADE DE SOROCABA, A 'FEIRA DA BARGANHA', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – VIABILIDADE – TEMA QUE NÃO SE INSERE DENTRE O ROL CONSTITUCIONAL DE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO – LEI QUE NÃO VERSA SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA DE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS OU MESMO TEMA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – ATO QUE OBJETIVA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL LOCAL – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES INEXISTENTE – PRECEDENTES – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO." (TJ-SP - ADI: 22614939620198260000 SP 2261493-96.2019.8.26 .0000, Relator.: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 08/07/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/07/2020)".

O inteiro teor deste julgado destaca que a lei "não institui obrigações, disciplina comandos ou impõe providências ao Poder Público, limitando-se a cuidar da

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

proteção de patrimônio cultural de âmbito local". A lei de Sorocaba, assim como a de Socorro, continha uma cláusula genérica sobre despesas ("correrão por conta de verba orçamentária própria"), mas foi considerada constitucional por não impor obrigações concretas.

O Art. 3º do PL 042/2025, ao usar a expressão "O Município promoverá medidas... incluindo", impõe obrigações e providências concretas ao Executivo. A "Criação de mirantes e áreas de contemplação" (Art. 3º, IV) é um ato de gestão e intervenção urbanística que, na ausência de um Plano Diretor Municipal em Porto Murtinho/MS, agrava a ingerência do Legislativo em matéria de planejamento e execução do Executivo.

3. DA NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO PRÉVIO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL FORMAL

A declaração de um bem como patrimônio cultural, natural ou turístico, mesmo por lei, não pode prescindir de um processo que envolva estudo técnico e participação social formal. A distinção fundamental entre uma lei declaratória e um registro administrativo reside na natureza técnica e procedimental deste último.

A potencial alegação da Vereadora de que o reconhecimento social é implícito e que ela representa a maioria da população que vivencia o pôr do sol, embora politicamente relevante, não supre as exigências jurídicas para a validade do ato de patrimonialização. O reconhecimento legal de um patrimônio não se confunde com a popularidade ou a percepção social difusa, mas exige um processo formalizado.

O julgado do TJ-SP na **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2346534-89.2023.8.26.0000 (Andradina)** é prova de que o Poder Judiciário, embora reconheça a competência do Legislativo para declarar, exige que os pressupostos técnicos do registro sejam observados para a validade do ato. A ementa, de forma direta, aponta:

"Andradina. ADI do Prefeito em face da Lei 4.052, de 27/4/2023, que declara o nome Terra do Rei do Gado como patrimônio histórico, cultural e de natureza imaterial, daquela cidade, e dá outras providências. Inocorrência de afronta à separação dos poderes e desafio à reserva de iniciativa do Prefeito. Jurisprudência do STF e deste OE. Acolhimento de dois outros argumentos, um do Prefeito, ausência de estudo técnico prévio. Outro do Ministério Público, ausência de participação e controle social no respectivo processo legislativo. Afronta aos arts. 216-A, § 1º, inc. X, da CF (cc art. 144 da CE e o enunciado do Tema 484/STF) e 111 (princípio da motivação)



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

e 261, estes da CE. Procedência parcial para acolher a inconstitucionalidade." (TJ-SP 2346534-89.2023.8.26.0000, Relator.: Roberto Solimene, Data de Julgamento: 08/05/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: Não informado)".

O inteiro teor deste julgado destaca que a inconstitucionalidade foi acolhida devido à "ausência de estudo técnico prévio" e "ausência de participação e controle social no respectivo processo legislativo". O Tribunal ressaltou que "é imprescindível que o processo legislativo, que pretenda alçar determinado bem a essa categoria de patrimônio relevante, venha instruído com manifestação de órgão técnico" e que a "definição do valor cultural... transita pela denominada discricionariedade técnica". A ausência desses elementos afronta o Art. 216-A, § 1º, inciso X, da CF/88 (democratização dos processos decisórios com participação e controle social) e o princípio da motivação.

O PL 042/2025, em sua forma atual, não indica que sua elaboração foi precedida de estudo técnico ou de processo de participação social formal que fundamentasse a declaração do Pôr do Sol como patrimônio. Isso, por si só, pode configurar um vício de constitucionalidade, mesmo que a lei fosse meramente declaratória. O reconhecimento social implícito, embora valioso, não substitui a formalidade exigida pela legislação para a efetiva patrimonialização.

4. DA AUSÊNCIA DE PLANO DIRETOR MUNICIPAL

A "Criação de mirantes e áreas de contemplação" (Art. 3º, IV) é uma intervenção urbanística que, idealmente, deveria ser guiada por um Plano Diretor Municipal. A ausência de tal instrumento em Porto Murtinho/MS significa que não há um planejamento urbano abrangente que embase e discipline tais intervenções. A imposição legislativa de uma medida urbanística tão específica, sem as diretrizes de um Plano Diretor, reforça a ingerência indevida do Legislativo em atribuições de planejamento e execução do Executivo, que demandam expertise técnica e estudos de impacto.

5. SUGESTÕES PARA ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL

As sugestões visam a uma lei que se limite a reconhecer o valor cultural, natural e turístico do Pôr do Sol no Rio Paraguai, sem impor obrigações ou despesas ao Executivo, e que sirva como uma provocação formal para que o Executivo inicie o processo administrativo de salvaguarda, observando os requisitos técnicos e de participação social.

- **Alterar o Art. 1º para:**

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica -

"Art. 1º Fica reconhecido o valor natural, turístico e cultural do Pôr do Sol no Rio Paraguai, do Município de Porto Murtinho/MS, como referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade murtinhense."

- **Justificativa:** A expressão "reconhecido o valor" é mais adequada a um ato declaratório do Legislativo, sem a conotação de "instituir" um patrimônio de forma definitiva e técnica, que é atribuição do Executivo após o devido processo.
- **Alterar o Art. 2º para:**

"Art. 2º O reconhecimento do valor do Pôr do Sol como referência cultural e natural visa fomentar sua preservação, valorização e promoção, estimulando o Poder Executivo a iniciar os procedimentos administrativos cabíveis para sua salvaguarda, mediante estudo técnico prévio e participação social formal, e a desenvolver políticas públicas de turismo e educação ambiental."

- **Justificativa:** A nova redação deixa claro que a lei *estimula* o Executivo, mas não o *obriga* a ações específicas, respeitando sua discricionariedade e iniciativa. A inclusão da necessidade de "estudo técnico prévio e participação social formal" endereça o vício apontado na ADI 2346534-89.2023.8.26.0000, reforçando que o reconhecimento social, embora a base da iniciativa legislativa, deve ser formalizado por meio de procedimentos técnicos e participativos para a efetiva patrimonialização.
- **Revogar o Art. 3º integralmente.**
 - **Justificativa:** Este artigo é o principal gerador do vício de iniciativa, pois impõe ao Executivo a execução de medidas e a criação de despesas. As ações concretas de salvaguarda devem ser objeto de iniciativa do Executivo, após o devido processo administrativo.
- **Alterar o Art. 4º para:**

"Art. 4º O Poder Executivo poderá, no âmbito de suas competências e disponibilidade orçamentária, e observando o planejamento urbanístico municipal, incluir o Pôr do Sol em programas de turismo, educação ambiental e cultural, integrando-o às rotas turísticas do município e da Rota Bioceânica."

- **Justificativa:** A redação "Poderá... no âmbito de suas competências e disponibilidade orçamentária" transforma a imposição em uma faculdade do Executivo, respeitando a separação de poderes e a gestão orçamentária. A



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

inclusão de "observando o planejamento urbanístico municipal" é crucial dada a ausência de Plano Diretor.

- **Revogar o Art. 5º integralmente.**
 - **Justificativa:** As penalidades por descumprimento de normas de preservação e regulamentação devem ser estabelecidas em legislação específica e não em uma lei declaratória.
- **Revogar o Art. 6º integralmente.**
 - **Justificativa:** A menção a despesas em uma lei de iniciativa parlamentar que não cria obrigações diretas ao Executivo torna-se desnecessária e pode gerar interpretações equivocadas sobre a criação de despesas.
- **Manter o Art. 7º:**

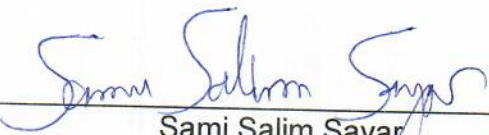
"Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 042/2025, em sua redação atual e por sua iniciativa parlamentar, é **formalmente inconstitucional**. Os vícios decorrem da usurpação de competência privativa do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação de poderes, e da ausência de estudo técnico prévio e participação social formal, requisitos essenciais para a declaração de patrimônio.

Diante da inconstitucionalidade formal, recomenda-se a devolução do Projeto de Lei nº 042/2025 à Vereadora Ana Paula Dentista. Sua adequação aos preceitos constitucionais e legais dependerá da reformulação da proposição conforme as sugestões apresentadas no item 5 deste parecer.

Porto Murtinho – MS, 09 de Outubro 2025.



Sami Salim Sayar
Procurador Jurídico
OAB-MS nº 30.042