



**Parecer Jurídico nº 341/2022**

**Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 118/2022-L**

**Assunto:** Projeto de Lei que institui Programa Municipal de Musicalização e Musicoterapia.

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. LEGISLAÇÃO QUE PRETENDE INCENTIVAR A CRIAÇÃO E A DIFUSÃO DA MÚSICA. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL, SEM RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO E COMPATÍVEL MATERIALMENTE COM A CONSTITUIÇÃO. PARECER FAVORÁVEL.

1. Constitucionalidade formal orgânica. A matéria é de interesse local, considerando que é competência material comum proporcionar os meios de acesso à cultura (art. 23, inciso V, da Constituição Federal) e competência legislativa concorrente as matérias relacionadas à cultura (art. 24, inciso IX, da Constituição Federal), sendo permitido ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber e nos limites do interesse local (art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).
2. Constitucionalidade formal subjetiva. A propositura não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (Tema 917 do STF).
3. Constitucionalidade formal objetiva. Não há reserva de lei complementar para a matéria objeto da propositura em análise.
4. Constitucionalidade material. A música é expressão cultural e o acesso à cultura é direito fundamental e dever do Estado, conforme inteligência do art. 215 da Constituição Federal. Assim, ao fomentar o acesso e difusão da música no Município, a propositura visa cumprir mandamento constitucional.
5. Parecer favorável.

**RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa parlamentar que visa instituir programa de musicalização e musicoterapia no âmbito deste Município, elencando diversos objetivos ao Poder Público.

É o relatório.

Passo a opinar.



## **ANÁLISE JURÍDICA**

### **I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos de interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10) .

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

Especificamente em relação à cultura, a Constituição dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (art. 23, inciso V, da Constituição Federal), sendo competência legislativa comum da

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

União, Estados e Distrito Federal “legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24, inciso IX, da Constituição Federal).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que o Município legisle sobre matérias de competência legislativa concorrente, desde que não desborde do interesse local e tal regramento seja harmônico com a legislação federal e estadual. Nesta esteira, é a tese repetitiva firmada no RE 586224 (Tema 145 do Supremo Tribunal Federal)<sup>1</sup>.

No caso, a propositura pretende incentivar a criação, formação e difusão da música no âmbito do Município da Estância Turística de São Roque, matéria de interesse local e que se encontra em harmonia com a legislação federal e estadual, considerando ainda que viabiliza o exercício pelo Município da competência material comum prevista no art. 23, inciso V, da Constituição Federal (“proporcionar os meios de acesso à cultura”).

## II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

O art. 61, *caput*, da Constituição Federal confere a qualquer membro ou Comissão do Poder Legislativo a iniciativa para a propositura de leis ordinárias e leis complementares<sup>2</sup>.

O art. 60 da Lei Orgânica do Município da Estância Turística de São Roque, reproduzindo o art. 61, *caput*, da Constituição Federal, que é de observância obrigatória, estabelece que “a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara de Vereadores, ao Prefeito e aos eleitores do Município”.

A matéria tão pouco se insere no rol de hipóteses em que há iniciativa exclusiva da Chefia do Poder Executivo.

---

<sup>1</sup> “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados” (Tema 145 do STF).

<sup>2</sup> 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.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, elenca as seguintes matérias como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

- 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;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”.

Interpretando o art. 61, §2º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese repetitiva: *Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos* (ARE 878.911 - Tema 917).

Em sentido semelhante foi o entendimento da Suprema Corte na ADI 3.394, onde o Tribunal firmou o seguinte:

“Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Desta forma, extrai-se destes precedentes que não é a criação de obrigações de forma genérica ou despesas para o Poder Executivo que gera inconstitucionalidade, mas a incursão na estrutura interna da Administração Pública Municipal e distribuição de atribuições de seus órgãos internos.

No caso, a propositura não dispõe sobre a estrutura interna da Administração Pública Municipal, nem distribui atribuições aos seus órgãos internos. Ao contrário, apenas incentiva a promoção da música no Município por meio de disposições genéricas, que de modo nenhum agridem a autonomia administrativa do Poder

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Executivo, que disporá de ampla margem de liberdade para implementar a política criada, escolhendo os meios necessários para a sua execução.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já julgou a constitucionalidade de lei municipal de incentivo à música:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 6.001 de 22 de março de 2016, que dispõe sobre incentivo à cultura nos seus mais variados segmentos musicais. Ausência de vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Lei municipal que trata de matéria correlata. Ausência de aumento de despesas ao erário público. Norma de cunho administrativo em consonância com a Constituição Estadual e Federal. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2128413-41.2016.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2016; Data de Registro: 29/09/2016)

Em relação à instituição de musicoterapia, pode ser aplicada ao caso, por analogia, os precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declararam a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criaram programas de equoterapia:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que "autoriza a instituição de equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política de educação inclusiva e dá outras providências". **Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal, por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração.** Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo. Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022, grifos nossos)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.995, DE 25 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE EQUOTERAPIA, HIDROTERAPIA, E FOTOTERAPIA NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA PARLAMENTAR – TEMA RELACIONADO À INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA – EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA COMPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA, NA ESSÊNCIA, NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES**



**PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917** – ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 1º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, BEM COMO NOS ARTIGOS 12 E 14 DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, IMPONDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO AO PONTO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123047-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 24/11/2021, grifos nossos)

Assim, é de se concluir que não há qualquer vício de iniciativa na propositura.

### **III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA**

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

### **IV – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

A música é uma das formas de expressão cultural de um povo, que através dela exprime seu modo de viver, as dificuldades de seu tempo e seus anseios. Nas palavras de Friedrich Nietzsche: “sem a música a vida seria um erro”.

O direito à cultura é direito social<sup>4</sup> e a Constituição Federal assegura o seu pleno exercício no art. 215. De acordo com José Afonso da Silva, “os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais,

---

<sup>3</sup>Art. 59.

[...]

Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:

I - uso e ocupação do solo;

II - obras públicas e particulares;

III - matéria e tributos municipais;

IV - política de desenvolvimento urbano.

<sup>4</sup> “Os *direitos culturais* não foram arrolados no art. 6º como espécies de direito social, mas, se a educação o foi, aí também estão aqueles, até porque estão explicitamente referidos no art. 215 [...]” (AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 280).

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”<sup>5</sup>.

Desta forma, como há um direito social, há uma *obrigação de fazer* do Estado. Neste sentido, a propositura ao fixar objetivos em seu art. 2º, tais como transformar o Município “em um polo de criação, formação e difusão da música, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social na economia da cultura na cidade”, “apoiar e dar sustentabilidade à cadeia produtiva da música”, “estimular a economia da cultura”, estabelece *diretrizes* para que o Poder Público cumpra programa estabelecido no art. 215 da Constituição Federal e promova o pleno exercício dos direitos culturais no âmbito deste Município.

Ditas estas considerações, conclui-se que o conteúdo da propositura é substancialmente compatível com a Constituição Federal.

Relativamente aos aspectos orçamentários e de responsabilidade fiscal, da leitura da propositura não se verifica criação direta de qualquer despesa, uma vez que as normas escritas no projeto são gerais e abstratas, firmando apenas diretrizes e objetivos genéricos à Municipalidade sem detalhar a forma de implementação, que caberá ao Poder Executivo.

Neste sentido, a propositura não gera qualquer despesa obrigatória<sup>6</sup> ao Município para os fins do que dispõe o art. 113 do ADCT e o art. 17 da LRF. Seguindo esta linha, caberá ao Poder Executivo, nos limites de sua discricionariedade e no âmbito de implementação das disposições deste projeto de lei, escolher os meios de execução da atividade pública, dimensionar seus custos e criar efetivamente a ação

<sup>5</sup> AFONSO DA SILVA, 1993, p. 258.

<sup>6</sup> “Segundo o “Glossário” disponibilizado pela SOF (<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>), despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional” (TCU, Acórdão 1712/2017, trecho do voto do relator).

No mesmo sentido: “Conforme se observa da doutrina acima colacionada, além da origem normativa, a acentuada cogência e rigidez da despesa são elementos cruciais para sua classificação como obrigatória. É o que se vislumbra, por exemplo, na majoração de verbas salariais para servidores públicos, que constitui gasto de valor certo e de inevitável cumprimento por parte do Executivo.

No caso em tela, a lei delega ao Poder Executivo considerável grau de discricionariedade na concretização da política pública, o que soa incompatível com a imperiosidade característica das despesas obrigatórias” (TJSP, ADI 2037500-03.2022.8.26.0000, trecho do voto da relatora Dra. Luciana Bresciani).

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

governamental, incluindo dotação no orçamento se necessário<sup>7</sup> e realizando as devidas providências estabelecidas no art. 16 da LRF<sup>8</sup>.

## **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opino favoravelmente em relação ao Projeto de Lei nº 118/2022, pois está em conformidade com o que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 26 de outubro de 2022.

**Jônatas Henriques Barreira**  
**Procurador Jurídico**

---

<sup>7</sup> Cabe tecer comentário que o projeto ora analisado não tem a obrigatoriedade de já prever dotação orçamentária, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal: “A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3599, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569). Nesta esteira também: “A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade” (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)

<sup>8</sup> Neste sentido, o Poder Executivo deve seguir as cautelas descritas no Manual de Gestão Financeira do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual\\_GestaoFinancera\\_TCESP\\_2021.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual_GestaoFinancera_TCESP_2021.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.