



PARECER JURÍDICO Nº 157/2023

Referência: Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L

Autoria: Paulo Rogério Noggerini Júnior

Assunto: Acrescenta o artigo 230-A à Lei Orgânica do Município visando a destinação obrigatória de 1% (um) por cento do Orçamento Municipal para o órgão do Executivo responsável pela cultura no Município.

Ementa: PROPOSTA DE EMENDA À LOM. DESTINAÇÃO OBRIGATÓRIA DE PERCENTUAL PARA CULTURA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORÇAMENTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE FONTE DE RECURSO.

Trata-se da análise estritamente jurídica da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77, de 20 de junho de 2023, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos à proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Assinatura do Autor e outros 7 (sete) Vereadores. A finalidade precípua da Proposta de Emenda à LOM é destinar 1% (um) por cento do Orçamento Municipal para o órgão do Executivo responsável pela cultura de São Roque. Eis a síntese do necessário.

Apresentação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica

A autonomia municipal está assentada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, com respaldo no art. 29¹ da Constituição Federal. Nesse sentido, o art. 57 da LOM prevê a proposta de emenda poderá ser apresentada por maioria absoluta dos membros da Câmara, devendo ser discutida e votada em dois turnos com interstício de dez dias.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L foi apresentada pela maioria absoluta dos Parlamentares desta Casa de Leis (Vereadores:

¹ **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

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

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Paulo Rogério Noggerini Júnior, Clovis Antonio Ocuma, Diego Gouveia da Costa, José Alexandre Pierroni Dias, Marcos Roberto Martins Arruda, Newton Dias Bastos, Rogério Jean da Silva e William da Silva Albuquerque), razão pela qual preenche os requisitos legais para o seu recebimento.

Competência Administrativa

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos. A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal.

Os Municípios possuem competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, CF), cabendo-lhe, também, legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), independentemente de estarem suplementando outras normas. E dentre as matérias integrantes da competência comum dos entes federados, inclui-se a necessidade de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação².

Desse modo, não vejo inconstitucionalidade de o Município legislar sobre a matéria nos termos da repartição constitucional de competências. A própria Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais³, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população⁴.

² **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

³ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...]

IV - zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais.

⁴ **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:



O Direito Fundamental à Cultura

O art. 215, *caput*, da Constituição Federal⁵ é categórico quanto à obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais. Fato é que constitui dever de todos, Estado e sociedade, o implemento de medidas que efetivem a transmissão e difusão da cultura nacional em todas as formas de manifestação.

Consoante se nota do arcabouço constitucional, a proteção à cultura nacional é vasta, resguardando não apenas as manifestações culturais nacionais, preocupando-se em promovê-las e difundi-las ao dispor que o Estado garantirá a todos o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, *caput*) e que a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (art. 216, §3º).

A EC nº 71/2012 foi responsável reforçar a política de valorização e difusão das manifestações culturais, porquanto lastreada pelo princípio da universalização do acesso a bens e serviços culturais (art. 216-A, §1º, II), com apoio, inclusive, da atuação estatal, por meio do Sistema Nacional de Cultura, em um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade (art. 216-A, *caput*).

Fato é que a Constituição Federal determinou que o Estado deverá ter atuação positiva no intuito de difundir a cultura nacional, inclusive, em cooperação com os agentes privados atuantes na área cultural (art. 216-A, §1º, IV). Assim, a Proposta de Emenda versa acerca de uma escolha regulatória legítima dentre as diversas que se abrem ao legislador em um regime democrático.

Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de

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

⁵ **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

No caso em exame, Proposta de Emenda à Lei Orgânica de iniciativa parlamentar – que impõe destinação de 1% (um) por cento do Orçamento Municipal para o órgão do Executivo responsável pela cultura no Município – versa acerca de matéria de cunho orçamentário.

De fato, o Supremo Tribunal Federal entende que 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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)⁶.

No entanto, o caso em apreço versa sobre matéria orçamentária⁷. É nesse sentido que a Constituição Federal proíbe a proposta de emenda que importe aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo⁸, situação que deve ser observada pelos demais entes por tratar de norma constitucional de reprodução obrigatória. A matéria objeto da Proposta é prevista no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal como sendo de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

⁶ ARE 878.911 RG.

⁷ **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: [...]

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

⁸ **Art. 63.** Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Portanto, considerando que há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que versem sobre matéria orçamentária (art. 61, §1º, II, “b”, da CF), motivo pelo qual considero formalmente inconstitucional qualquer emenda parlamentar que implique aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF).

Fonte do Recurso

Conforme delimitado alhures, o objetivo precípuo da Proposta de Emenda nº 77/2023-L, de 20 de junho de 2023, é inserir – única e exclusivamente – o artigo 230-A à Lei Orgânica do Município de São Roque com a seguinte redação:

Art. 230-A O município aplicará anualmente, na manutenção do desenvolvimento da cultura, especificamente ao órgão do Executivo responsável pela cultura no Município da Estância Turística de São Roque, no mínimo 1% da receita da receita corrente líquida.

Observa-se que a redação é ampla, não havendo qualquer afetação do produto da arrecadação de impostos municipais, o que está alicerçado na liberdade que deve balizar o agir do Poder Executivo na elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, seguindo diretrizes pré-estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

De fato, a regra da não-afetação de receitas encontra fundamento no princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, em face da instituição, em favor do Poder Executivo – por força do art. 174, incisos I a III, dessa mesma Carta Política –, da reserva de iniciativa das leis que disponham sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Tanto a Constituição Federal quanto a Carta Estadual contêm comandos inscritos, respectivamente, no art. 167, IV, e no art. 176, IV, que vedam a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, preceito cogente para os

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Municípios, a teor do art. 144 da Carta de São Paulo⁹. Nesse sentido, é inconstitucional a destinação de receitas de impostos a fundos ou despesas, ante o princípio da não afetação aplicado às receitas provenientes de impostos.

Ora, a regra no constitucionalismo brasileiro é a vedação da vinculação de receitas e as exceções dependem de iniciativa do Poder Executivo, uma vez sufragada a exclusividade do Chefe do Executivo para propor e alterar a lei orçamentária. Apesar disso, inexistente prévia dotação orçamentária para o pagamento do percentual de 1% (um) por cento do Orçamento Municipal previsto na Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L, em evidente violação ao art. 167, I, do art. da Constituição Federal.

A matéria, aliás, foi apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo sido reconhecida a inconstitucionalidade de artigo de lei análogo, do Município de Lorena, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal que fixa percentual da receita para vinculação ao Fundo da Criança e do Adolescente – Artigo 176, inciso IV, da Carta Paulista violado – Inconstitucionalidade declarada.

(ADIN nº 32.811.0/0 – j. 9/4/97, rel. Des. Cunha Bueno)

Nesse sentido, há jurisprudência¹⁰ que a inclusão do artigo 263-A à Constituição do Estado de São Paulo¹¹ não legitima esta Emenda, pois o que se prevê na Carta Bandeirante é a mera permissão à vinculação, não a determinação contida na Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L, de evidente vulneração aos princípios constitucionais que preservam a harmonia entre os poderes e a regra geral da não vinculação da receita a qualquer despesa.

⁹ **Art. 144.** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

¹⁰ ADIN nº 139.449-0/9.

¹¹ **Artigo 263-A.** É facultado ao Poder Público vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Para que as transferências para as ações de apoio para o setor cultural sejam recepcionadas nos orçamentos municipais, será necessário que se faça alteração na Lei Orçamentária Anual (LOA) sob a forma de crédito adicional informando os novos recursos. Portanto, considero que a inclusão – de iniciativa legislativa – atenta contra os artigos 174 e 176, IV, da Constituição Estadual. A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L estabelece ingerência indevida do Poder Legislativo no desempenho das atribuições administrativas próprias do Chefe do Poder Executivo.

Diante de todo o exposto, **opino em sentido contrário à propositura**, uma vez que o que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal.

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 77/2023-L de deverá ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, e tal propositura deve ser discutida e votada em dois turnos com interstício de dez dias.

É o parecer.

São Roque, 28 de junho de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415