COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 77/2025

Autor: Vereador Professor Hamilton

Ementa: Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo à Arte Urbana PIA Urbano no âmbito do Município de Salvador, e dá outras providências.

Relator: Vereador Alexandre Aleluia.

Relatório:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Vereador Professor Hamilton que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo à Arte Urbana PIA Urbano no âmbito do Município de Salvador, e dá outras providências.

A proposição almeja criar espaços destinados ao incentivo à Arte Urbana, a promoção do ensino, oficinas e palestras priorizando a arte e cultura periférica.

Após apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, nos termos regimentais, a matéria foi encaminhada a esta Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, para análise quanto à razoabilidade das medidas propostas, seus reflexos na esfera orçamentária e sua viabilidade de execução.

É o relatório.

Análise:

A proposição em análise denominada de "Programa de Incentivo à Arte Urbana", em que pese relevante interesse público, não especifica, em qualquer de seus dispositivos, quais incentivos concretos serão ofertados pelo Poder Público Municipal. Não se sabe se haverá aporte financeiro, cessão de espaços, fornecimento de insumos, editais de fomento, contratação de serviços culturais ou qualquer outro mecanismo efetivo de incentivo.

A ausência de definição da forma de incentivo torna o programa juridicamente incompleto, bem como não apresenta os requisitos mínimos exigíveis à criação de políticas públicas com repercussão orçamentária. Ainda que a proposta tenha caráter geral, toda norma instituidora de programa de governo deve conter ao menos os instrumentos mínimos para sua concretização, sob pena de nulidade prática da medida.

O vício se agrava ao se considerar que o termo "incentivo", conforme usualmente empregado na seara da administração pública, possui conotação orçamentária direta. Nesse sentido,

haveria necessidade de previsão de fonte de recursos, impacto financeiro e compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário, conforme veremos adiante.

Os artigos 3º e 4º do projeto autorizam que entidades da sociedade civil sem fins lucrativos implementem núcleos do programa, mediante anuência do Conselho Municipal de Política Cultural. Contudo, não se estabelecem contrapartidas mínimas, critérios objetivos de seleção ou formas de controle da execução da política pública.

A omissão contraria os ditames da Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), que exige processo de chamamento público com critérios objetivos, salvo hipóteses excepcionais devidamente justificadas. Além disso, o inciso I do art. 4º do projeto exige que as organizações tenham como finalidade prioritária a assistência a crianças, adolescentes ou pessoas com deficiência, critério que não guarda relação lógica ou técnica com o objetivo do programa (incentivo à arte urbana).

Tal exigência desproporcional pode ser considerada discriminatória e irrazoável, afrontando os princípios da isonomia, da finalidade e da moralidade administrativa. A ausência de regras claras também dificulta a fiscalização por parte dos órgãos de controle e da sociedade civil, o que compromete a transparência e a eficiência da execução do programa.

Outrossim, o art. 2º do projeto dispõe que "é facultado ao Município" instituir núcleos do programa, mediante parcerias público-privadas. A redação confere natureza discricionária à implementação de política pública prevista em lei, o que afronta o princípio da efetividade das normas legais e compromete a seriedade da proposição legislativa.

Embora a Administração possa, por conveniência, decidir como e quando executará determinada política, não se admite que a própria lei preveja como opcional o cumprimento de um dever legalmente instituído, especialmente quando se trata de norma de interesse público voltada à população em vulnerabilidade.

A facultatividade desvirtua o caráter vinculante da norma legal, impedindo o controle jurisdicional e político de sua execução. Em outras palavras, cria-se um programa que poderá jamais ser executado sem qualquer consequência jurídica, convertendo a norma em um enunciado de vontade política desprovido de obrigatoriedade.

O art. 6º do Projeto de Lei declara, em termos genéricos, que "as atividades do PIA Urbano serão abertas ao público em geral, sendo enfatizada a participação de jovens egressos do sistema prisional, jovens em privação de liberdade, estudantes da rede pública de ensino e jovens em toda condição de vulnerabilidade".

A proposta, no entanto, carece de qualquer regulamentação que estabeleça como se dará a priorização desses grupos. Não há previsão de critérios objetivos de seleção ou prioridade; articulação com a rede socioassistencial e educacional; integração com as políticas de

reinserção social ou com o sistema socioeducativo; medidas protetivas ou de acompanhamento específico para os beneficiários indicados.

Sem esses elementos, a norma apresenta-se como uma declaração de intenção dissociada de medidas exequíveis, violando o princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e reduzindo a efetividade da política pública proposta.

Ainda mais grave é a omissão quanto à articulação com políticas municipais de assistência social, educação, cultura e segurança pública, dificultando a atuação coordenada entre as secretarias e entidades responsáveis.

O projeto incorre em excessiva generalidade e abstração, lançando dispositivos abertos e desprovidos de comandos normativos operacionais. Os arts. 1º, 2º, 5º e 6º apresentam enunciados sobre criação de espaços, realização de atividades e exposições públicas, mas não indicam com clareza os meios de implementação, os critérios técnicos, os responsáveis pela execução ou os instrumentos de financiamento.

A boa técnica legislativa exige que leis que instituem políticas públicas possuam o mínimo de densidade normativa, indicando com clareza: o objeto da política e sua delimitação temática; as atribuições administrativas envolvidas; os instrumentos operacionais (programas, convênios, editais etc.); os recursos financeiros disponíveis ou sua previsão futura; os mecanismos de monitoramento e avaliação.

A ausência desses elementos compromete a segurança jurídica da norma e impossibilita a aferição de sua efetividade. Além disso, dificulta o controle social e institucional, pois não há parâmetros para fiscalização do cumprimento da lei, o que pode abrir margem a práticas ineficientes ou desvirtuamentos da finalidade pública.

Conforme já introduzido neste parecer, reitera-se que o projeto de lei não está acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem tampouco indica fonte de custeio, programa ou ação compatível com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), em desacordo com o que determinam os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A LRF exige que a criação de novas despesas, especialmente aquelas de caráter continuado, como parece ser o caso da manutenção de núcleos de arte urbana, seja precedida de: estimativa de impacto financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; declaração de adequação orçamentária; demonstração da compatibilidade com as leis orçamentárias vigentes.

A ausência desses elementos constitui vício de legalidade e impede a tramitação regular da proposição, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que assim dispõe:

"A proposição legislativa que criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá apresentar a estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Trata-se de exigência de observância obrigatória e imediata, cuja inobservância compromete não apenas a constitucionalidade da norma, mas também a responsabilidade fiscal do Município.

Cumpre aqui salientar que não vislumbra-se como correta a linha interpretativa que sustenta ser vedado aos vereadores a propositura de projetos de lei que acarretem aumento de despesa pública, porquanto inexiste reserva de iniciativa nesse sentido no art. 61, §1º, da Constituição Federal. Qualquer restrição dessa natureza, sem amparo constitucional expresso, configura indevido cerceamento da atividade legislativa. Ressalte-se que nem mesmo as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem estabelecer tal vedação, sob pena de violação ao princípio da simetria, uma vez que as normas relativas ao processo legislativo são de reprodução obrigatória pelos entes federativos.

Entendo que parlamentares podem, sim, apresentar proposições que impliquem aumento de despesa, desde que sejam estritamente observadas as normas de responsabilidade fiscal, especialmente as previstas na Lei Complementar nº 101/2000. Nesse diapasão o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da Repercussão Geral, firmou o entendimento de que não usurpa a competência do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que cria despesa, desde que não trate de estrutura ou atribuições da Administração Pública. Assim, interpretar o art. 188 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador no sentido de vedar, em tese, toda proposição parlamentar com impacto orçamentário é medida temerária e atentatória à liberdade de legislar. Repita-se, no entanto, que a observância rigorosa das normas orçamentárias é imprescindível sempre que se tratar de proposições que impliquem aumento de despesas, especialmente aquelas de caráter continuado.

Voto:

Vota-se pela **REJEIÇÃO** do **Projeto de Lei nº 77/2025**.

Sala das Comissões, 06 de abril de 2025

Alexandre Aleluia
Vereador