PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria Geral do Consultivo

Folha de informação n.º 13

do TID nº 15741261 em 09/11/16 (a) Vania Maria [illegible]

INTERESSADO: SGM-ATL
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 203/11 de autoria do Legislativo, que institui o Programa de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências

Informação n.º 1351/2016-PGM.AJC

PGM / Coordenadoria Geral do Consultivo
Sr. Coordenador Geral

Trata-se de solicitação de análise do Projeto de Lei nº 203/11, de autoria do Legislativo, que visa instituir, no Município de São Paulo, o Programa de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

Pelo projeto de lei, o programa tem por objetivos (i) apoiar a manutenção e o desenvolvimento de projetos continuados realizados pela radiodifusão comunitária, (ii) fortalecer o serviço de radiodifusão comunitária no âmbito do município, favorecendo a produção local, (iii) favorecer e difundir a cultura local por meio da radiodifusão comunitária, (iv) promover a construção coletiva de unidade na diversidade, e (v) promover os direitos humanos da liberdade de expressão, informação e comunicação.

O PL define o serviço de radiodifusão comunitária como o serviço de radiodifusão sonora outorgado nos termos da Lei Federal nº 9.612/1998[1].

Para tanto, há previsão de criação de dotação orçamentária própria e anual com valor nunca inferior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com repasse para cada proposta de até R$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para até 40 (quarenta)

[1] A lei prevê a finalidade do serviço no artigo 3º:
Art. 3º O Serviço de Radiodifusão Comunitária tem por finalidade o atendimento à comunidade beneficiada, com vistas a:
I - dar oportunidade à difusão de idéias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;
II - oferecer mecanismos à formação e integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;
III - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;
IV - contribuir para o aperfeiçoamento profissional nas áreas de atuação dos jornalistas e radialistas, de conformidade com a legislação profissional vigente;
V - permitir a capacitação dos cidadãos no exercício do direito de expressão da forma mais acessível possível.

projetos por ano, de acordo com as necessidades do projeto, corrigidos pelo IPCA ou índice que o vier a substituir.

Inicialmente, verifica-se que existem no Município de São Paulo outras formas de fomento similares à proposta ora em exegese, tais como o Programa de Fomento ao Teatro (Lei Municipal nº 13.279/2002) e o Programa de Fomento à Dança (Lei Municipal nº 14.071/2005), no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura, entre outros. A redação do PL, aliás, é muito parecida com a das leis mencionadas.

Nestes dois exemplos citados, o projeto de lei foi de iniciativa do Poder Legislativo, sancionado pelo Prefeito[2].

O art. 223 da Constituição Federal prevê a concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora. Confira-se:

> *Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.*
> *§ 1º O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.*
> *§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.*
> *§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.*
> *§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.*
> *§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.*

Já o art. 7º da Lei 9.612/98 dispõe sobre as entidades passíveis de exploração do serviço de radiodifusão comunitária:

---

[2] Citem-se também o Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais - VAI - no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura (Lei Municipal nº 13.540/2003) e o Programa para a Valorização das Iniciativas Esportivas - VAI DO ESPORTE, no âmbito da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (Lei Municipal nº 15.944/2014), de iniciativa parlamentar, sancionados pelo Prefeito.

Art. 7º São competentes para explorar o Serviço de Radiodifusão Comunitária as fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, desde que legalmente instituídas e devidamente registradas, sediadas na área da comunidade para a qual pretendem prestar o Serviço, e cujos dirigentes sejam brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.
Parágrafo único. Os dirigentes das fundações e sociedades civis autorizadas a explorar o Serviço, além das exigências deste artigo, deverão manter residência na área da comunidade atendida.

Assim, o programa de fomento deverá observar a legislação própria, aplicável às autorizadas ao serviço de radiodifusão comunitária.

A princípio, pode-se afirmar que o projeto trata de assunto de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal, e art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, cumpre ressaltar que o Programa de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária a ser instituído na SMC não está previsto no Anexo II - Demonstrativo dos Programas e Ações da Administração Pública para o Quadriênio 2014/2017, da Lei Municipal nº 15.949/2013, publicada no DOC de 31/12/2013, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017.

Neste sentido, o Projeto de Lei nº 203/11 propõe a criação de despesas sem a indicação da respectiva fonte de custeio. Ou ao menos não se tem conhecimento através deste expediente que tenha havido tal estudo.

Assim, a previsão do art. 15 de que as despesas decorrentes da execução da Lei correrão por conta de dotações próprias, suplementadas, se necessário, traz mera previsão genérica que viola o art. 167, incisos I e II e § 1º, da Constituição Federal[3], arts. 25 e 176 da Constituição do Estado de São Paulo[4], art. 137, § 1º, da Lei Orgânica do

[3] Art. 167. São vedados:
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
[4] Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.
Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.
Artigo 176 - São vedados:

Município[5] e art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000)[6].

Cumpre ressaltar que o TJ/SP já julgou procedentes ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra dispositivos de leis municipais que previam de forma genérica que os recursos onerarão dotações próprias, sob os fundamentos a seguir descritos:

> *"(...) Ademais, a genérica menção de que as despesas decorrentes correriam 'por conta de dotações orçamentárias próprias' não pode ser tolerada. O art. 25 da Carta Bandeirante dispõe claramente que 'nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de defesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para anteder os novos encargos'. E aludida indicação, indispensável na espécie, não acompanhou o projeto aprovado e promulgado na Câmara de Itatiba"* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.223296-1, Relator Des. CORRÊA VIANA, D.J. 26.05.2010)
>
> ---
>
> "*Por fim, observa-se, também, que o referido diploma legal criou atribuições e despesas aos órgãos do Executivo sem a correspondente dotação orçamentária, infringindo os termos claros dos artigos 25 e 176, da CE (art. 25, da CE:* "Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos" *e art. 176,*

I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual;
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

[5] Art. 137 - Leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.
§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

[6] Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

> *da CE:* "São vedados: *I-* o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária'), *já que deixou toda a execução, concretização e regulamentação a cargo do Executivo, dispondo, ainda, que o Conselho contará com suporte administrativo e técnico da Procuradoria Geral do Município, ressaltando-se que não basta para a satisfação de tal exigência constitucional a mera alusão genérica a dotações orçamentárias próprias, como ocorreu na hipótese."* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062507-46.2013.8.26.0000, Relator Des. ENIO ZULIANI, D.J. 11.09.2013).

Além da questão da previsão dos recursos, existe discussão acerca da possibilidade do projeto ser apresentado pelo Legislativo. A esse respeito, Maria Paula Dallari Bucci sustenta que a iniciativa do projeto de lei que cria programa com impactos orçamentários deve ser do Poder Executivo, nos seguintes termos:

> *"No caso brasileiro, um outro ponto a destacar é a reserva constitucional de iniciativa ao Poder Executivo para a propositura de leis de que decorra impacto orçamentário, por uma razão lógica, que é a reserva de iniciativa ao governo para a confecção da proposta orçamentária."* (*Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 167-168)[7]

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo já acolheu ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis municipais de iniciativa legislativa que prescreviam obrigações concretas ao Poder Executivo, pois implicavam afronta ao princípio da separação de poderes. A ADIN nº 0062533-44.2013.8.26.0000 é uma delas, proposta contra lei do Município de Andradina que instituiu a Política Municipal de Apoio ao Cooperativismo. Confira-se o seguinte trecho do voto do Desembargador Relator Grava Brazil:

[7] Ainda segundo a autora, as razões da "preeminência" da iniciativa governamental na elaboração de políticas públicas podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: a) política – ao governo incumbe a condução política do país, o que implica a outorga dos meios para que a direção política seja exercida; b) administrativa – o chefe de governo é também o chefe da Administração Pública e necessita unidade de direção dos dois corpos para obter os resultados da política; c) financeira – o chefe do governo detém a iniciativa sobre o uso dos meios públicos; d) econômica – nas medidas que consubstanciam intervenção estatal sobre a economia, competindo ao Executivo a iniciativa das inovações, a sua coordenação e respectiva regulamentação (Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos...*, cit., p. 167).

> *"É que, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicável ao caso por força do art. 144, do mesmo diploma), compete* ***privativamente*** *ao Prefeito a direção da administração da cidade, na realização de atos de planejamento, direção, organização e execução.*
> *Vale dizer, a lei municipal retirou do Poder Executivo Municipal sua prerrogativa de atuar segundo os critérios de conveniência e oportunidade, violando frontalmente a independência e harmonia entre os poderes (art. 5º, da Constituição Bandeirante), o que não pode ser admitido."* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062533-44.2013.8.26.0000, Relator Des. GRAVA BRAZIL, D.J. 28.08.2013)

Dessa forma, considerando que o Projeto de Lei ora em estudo é de iniciativa do Poder Legislativo, ele padeceria do vício formal de iniciativa, já que caberia ao Prefeito a sua propositura[8].

Entretanto, conforme acima mencionado, ao menos outros dois programas de fomento similares (Fomento ao Teatro e Fomento à Dança) foram criados por iniciativa do Legislativo e sancionados pelo Chefe do Executivo. Ambos estão em pleno funcionamento na SMC. Seria incongruente que, agora, seja apontado vício de iniciativa para vetar o projeto de lei.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3394-8, de relatoria do Ministro Eros Grau, considerou constitucional lei de iniciativa do Legislativo que previu a criação de despesa. Confira-se trecho do voto do Relator:

---

[8] A Lei Orgânica do Município de São Paulo dispõe sobre a competência do Prefeito no processo legislativo, nos seguintes termos:
Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
(...)
§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;
II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV - organização administrativa e matéria orçamentária; (Alterado pela Emenda 28/06)
V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.
Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:
I - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos nela previstos;
IV - vetar projetos de leis, total ou parcialmente, na forma prevista;

Folha de informação n.º 19

do TID nº 15741261 em 09/11/16 (a) Vanda Maria L. Carvalho RF: 883.8.00 SNJ.G-ATJ/NSA

> *"Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas, em* numerus clausus, *no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade."* (ADI 3394 / AM, Rel. Min. Eros Grau, 2/04/2007)

De toda sorte, entende-se que o projeto de lei em questão somente pode ser sancionado se acompanhado da indicação dos recursos disponíveis, sob pena de violação aos dispositivos constitucionais e legais supramencionados.

Cumpre consignar, por fim, as razões de veto a alguns dispositivos do Projeto de Lei nº 508/04, que resultou na já mencionada Lei nº 14.071/2005, que instituiu o Programa Municipal de Fomento à Dança[9]:

> *"Inicialmente, é de rigor o veto às disposições veiculadas no "caput" e parágrafos do artigo 2º; no artigo 6º e no artigo 27 da propositura. Com efeito, a obrigatoriedade anual de dotação orçamentária, no valor mínimo de R$6.000.000,00, corrigido anualmente, caracteriza despesa de caráter continuado, sem previsão da origem dos recursos para seu custeio, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. É de se apontar que, uma vez instituído o Programa em tela, caberá ao Executivo, a cada ano, estipular o montante da respectiva dotação, em conformidade com todos os elementos que compõem a Lei Orçamentária Anual, não cabendo, de modo prévio e sem a necessária análise técnica, que o texto aprovado venha a fazê-lo, se sobrepondo à peça orçamentária. Nesse tópico, a norma veiculada pelo artigo 6º desatende frontalmente a referida Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de permitir, praticamente, o início do Programa sem que*

[9] http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=23OOR3ST61855e2K13DKN7C5D8B&PalavraChave=raz%F5es%20de%20veto%20projeto%20de%20lei%20n%BA%20508/04

estejam assegurados os recursos correspondentes; por conseguinte, o artigo 27 também não pode subsistir, pelo mesmo motivo, já que inexiste a dotação orçamentária a que se refere. Patente, pois, que tais dispositivos infringem flagrantemente a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, haja vista que nem o Programa, nem a despesa por ele criada estão previstos na Lei Orçamentária Anual, afetando, pois, as metas propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias

(...)

Quanto ao artigo 26, o qual dispensa a regulamentação do texto aprovado, não há como deixar de consignar que resta por privar o Executivo do exercício de prerrogativa inerente a sua esfera de competência, assegurada no artigo 69, inciso III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não podendo, evidentemente, prevalecer"

No mesmo sentido, entende-se pela necessidade de veto ao art. 25 do PL, que dispensa a lei de regulamentação prévia para sua aplicação, por ofensa ao art. 69, inciso III da LOM:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada; (Alterado pela Emenda 31/08)

No mais, sugere-se o veto ao § 3º do art. 14, que determina que o apoio financeiro não poderá ser inferior a 70% (setenta por cento) do orçamento apresentado pelo proponente, caso o projeto seja selecionado pela Comissão Julgadora. Afinal, a Comissão poderá identificar excessos na composição do orçamento superiores a 30% (trinta por cento) do valor total, de forma que a manutenção desse dispositivo é contrária ao interesse público e pode representar dano ao erário.

Diante disso, opino pela possibilidade de sanção ao texto proposto e aprovado no âmbito da Câmara Municipal pelo Projeto de Lei nº 203/11, desde que demonstrada a origem dos recursos para o custeio do Programa de Fomento ao Serviço de

do TID nº 15741261 em 09/11/16 (a) Vanda Maria L. Carvalho
RF 533.503.6.00
SNJ.G-ATJ/NSA

Radiodifusão Comunitária, sendo que, neste caso, sugiro veto ao § 3º do art. 14 e ao artigo 25.

À superior consideração.

São Paulo, 1º de novembro de 2016.

Maurício Morais Tonin
Procurador do Município
OAB/SP 257.058
PGM

De acordo.

São Paulo, 08/11/16

Tiago Rossi
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

MMT/TR

PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria Geral do Consultivo

Folha de informação n.º 22

do TID nº 15741261 em 09/11/16 (a) SMG-ATL

INTERESSADO: SGM-ATL
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 203/11 de autoria do Legislativo, que institui o Programa de Fomento ao Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências

Cont. da Informação n.º 1351/2016-PGM.AJC

SGM/ATL
Sr. Assessor Especial

Nos termos da manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo, que acompanho, encaminho o presente opinando pela possibilidade de sanção ao Projeto de Lei nº 203/11, desde que demonstrada a origem dos recursos para o custeio do Programa, sendo que, neste caso, sugere-se veto ao § 3º do art. 14 e ao artigo 25.

São Paulo, 09/11/16

ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS
Procurador Geral do Município
PGM.G.

MMT/TRY