



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

PROCESSO LEGISLATIVO N°19/2021

PROTOCOLO N° 806/2021

PROJETO DE LEI N° 06/2021

EMENTA: “AUTORIZA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA ALUGUEL SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

INICIATIVA: APARECIDO RAMOS ESTEVÃO

PARECER N° 10/2021

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Aparecido Ramos Estevão submete à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe, que dispõe sobre a criação do programa aluguel social no Município de Araucária, e das outras providências

A presente propositura vem com a seguinte justificativa, fls. 10: “A implementação do Programa Aluguel Social visa disponibilizar acesso à moradia em caráter emergencial e temporário, para estas famílias que se encontrarem em situação, vulnerabilidade social, de risco habitacional ou situação de calamidade pública, principalmente durante o isolamento social.”

Após o breve relatório, segue análise jurídica.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Consta na Constituição Federal em seu art. 30, I e posteriormente transcrita para a nossa Lei Orgânica no art. 5º, I que compete ao Município legislar sobre interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

No que concerne a propositura do projeto de lei, está expressamente contido no art. 40º, § 1º, “a” da Lei Orgânica de Araucária, que os projetos de lei podem ser de autoria de vereadores.

Art. 40 O processo legislativo compreende a elaboração de:

§ 1º A iniciativa dos Projetos de Lei é de competência:

a) do Vereador;

Entretanto, o referido Projeto de Lei, designa as atribuições para a Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS, e ao estruturar atribuições o torna inconstitucional, pois atribuir serviços a qualquer entidade do Executivo é competência privativa do Prefeito, e sendo assim o Legislativo não tem competência para atribuir função ao Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município toma frente na iniciativa de normas dessa natureza, age em violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista atuar em atividade própria do Administrador Público.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

Dissertando sobre o tema, preconiza o magistério de Hely Lopes Meirelles:

"As atribuições do prefeito, como administrador-chefe do Município, concentram-se basicamente nestas três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura"
(In Direito Municipal Brasileiro - Hely Lopes Meirelles - pg. 550 - Malheiros Editores - 6a. ed. - 1990)

Desta forma, os projetos de lei que criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta, somente poderão ser propostas pelo Chefe Executivo do município. Conforme disposto no art. 41, V da Lei Orgânica do Município de Araucária.

*"Art. 41 Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:
V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta"*

No âmbito local, observa com a síntese do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (grifei “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17^a ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Observamos, desta forma, que a presente proposição invadiu claramente a seara da administração pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Assim, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Está nítida a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a análise do Projeto de Lei para prever quais serão as mais benéficas medidas a serem tomadas para a realização da atividade proposta. O saudoso Hely Lopes Meirelles versa que:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito". (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.)

Ainda é necessário dizer sobre o princípio da separação de poderes no qual nos diz que:

Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, rel. Des. FONSECA TAVARES).

Em conformidade com a doutrina sintetizada pelo jurista Dirley da Cunha Júnior, preconiza que:

(...) os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, "de maneira que, sem

Rua Irmã Elizabeth Werka, 55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação". Só assim é possível o controle do poder pelo poder, só assim é possível a plena realização da separação de Poderes, que se traduz – sintetizamos – na separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da maneira mais especializada possível) e na separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua e devem estar, em tudo, em idêntico pé de igualdade). É essa a essência da doutrina da separação de Poderes. (CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 522.)

Nesse mesmo códex o Tribunal de Justiça do São Paulo se manifestou alegando que é inconstitucional a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na autonomia administrativa atribuída ao Executivo, ao estabelecer normas sobre posturas municipais:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez autoriza o Poder Executivo a conceder **bolsa de estudos** e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município de Ilhabela - **Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política** relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela*

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a ineqüibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (TJ-SP -Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2220273-55.2018.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno , Data de Julgamento: 13/03/2019 , Data de Publicação: 14/03/2019) (grifo nosso)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N° 6.137 DE 10 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, BEM COMO OUTRAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS - INICIATIVA

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITENS 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES PRETENSÃO PROCEDENTE." (grifamos) (Adin nº 2005975-47.2015.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, julgada em 29/04/2015)

A proposição em questão demandará atribuições aos servidores pertencentes ao Quadro Próprio do Executivo Municipal para a efetiva execução do programa, desta feita, implicará na competência privativa do Prefeito em relação à organização da estrutura, bem como o funcionamento da Prefeitura.

Em relação a essa matéria de indevida ingerência do Poder Legislativo o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES, assim se pronunciou: “(...) *É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício*

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186- MC, Maurício Corrêa.”

Portanto, quando a matéria invade a competência privativa do Prefeito o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 7º) e também na Lei Orgânica do Município de Araucária (art. 4º).

Insta ressaltar que o projeto pretende criar o Programa Aluguel Social, dessarte, trata-se de medida que, apesar da reconhecida relevância, configura indevida ingerência do Legislativo nos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo. Observe-se, ainda, que o projeto não indica a dotação orçamentária e tampouco traz a declaração do ordenador de despesa que há previsão na LOA, LDO e PPA, para fins de efetiva execução do programa.

Destarte, o Projeto de Lei deve estar acompanhado pelo relatório de impacto orçamentário, em conformidade com a determinação dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 15 Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de :

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de despesa.”

Os Tribunais também vêm afirmando a inconstitucionalidade das leis que impõem aumento de despesa, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÔE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

Logo, o Projeto de Lei deve estar acompanhado de dotação orçamentária e relatório de impacto financeiro que cobrirão as despesas decorrentes do objeto do referido Projeto de Lei.

III – DA CONCLUSÃO

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador, porém, conforme todo o exposto, o projeto em análise não é de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo, PORTANTO SOMOS PELO ARQUIVAMENTO DO PRESENTE.

Cumpre ressaltar que a presente proposição deve seguir as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, desta forma, em atendimento à boa técnica legislativa, recomendamos a supressão do termo “EMENTA”, bem como a alteração dos arts. 10 em diante, para números cardinais.

Diane do previsto no art. 52, incisos I e IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência da **Comissão de Justiça e Redação, da Comissão de Finanças e Orçamento, da Comissão de Educação e Bem-Estar Social e da Comissão de Cidadania e Segurança Pública** as quais caberão lavrar os pareceres ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

Recomendamos que a presente proposição fosse encaminhada através de indicação.

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
ESTADO DO PARANÁ
EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO**

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 24 de Fevereiro de 2021.

LEILA MAYUMI KICHISE
OAB/PR Nº 18442

GABRIELLY BORGES ADAMUCHIO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO

Rua Irmã Elizabeth Werka, 55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR-Fone/Fax: (41) 3641-5200



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 24/02/2021 as 11:48:45.