



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

PROCESSO LEGISLATIVO N° 447/2021

PROJETO DE LEI N° 41/2021

PROTOCOLO N° 7073/2021

**EMENTA:“AUTORIZA O EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O PROGRAMA
ESCOLA SAUDÁVEL NO MUNICIPIO DE ARAUCARIA, CONFORME
ESPECIFICA.”**

INICIATIVA: VEREADOR RICARDO TEIXEIRA DE OLIVEIRA

PARECER N° 58/2021

O Vereador Ricardo Teixeira de Oliveira apresenta Projeto de Lei em epígrafe autorizando o Executivo Municipal a criar o programa escola saudável no município de Araucária, conforme específica.

O projeto vem acompanhado da justificativa, fls. 05 e 06, na qual diz que, “As instituições de educação são lugares que muitas doenças se proliferam, são muitas pessoas juntas por metro quadrado, dividindo os mesmos materiais e objetos por um longo período. Perdemos muitos professores nessa pandemia, não podemos perder mais, não podemos começar a perder alunos. A escola deve ser um lugar de segurança, os pais podem trabalhar tranquilos sabendo que seus filhos estão seguros, os profissionais podem deixar suas residências com a consciência que escolheram uma ótima profissão, e que podem se dedicar a fazer diferença na vida de todas as pessoas sem correr nenhum risco.“

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

Após breve relatório, segue o parecer.

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. 40, § 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 Saúde e ao estruturar atribuições o torna inconstitucional, pois atribuir serviços a qualquer entidade do Executivo é competência privativa do Prefeito, 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 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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.

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 doutor, HELY LOPES MEIRELLES:

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

“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 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 17ª 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 municípios no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe,

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

*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*, 12^a 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 luzido Dirley da Cunha Júnior, preconiza que:

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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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 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 inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. **Inconstitucionalidade***

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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 Nº 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 ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIALIDADE - 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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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 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 autorizar o Executivo Municipal a criar o programa escola saudável no município de Araucária. Entretanto, trata-se de medida que, apesar da reconhecida relevância, configura indevida ingerência do Legislativo nos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo, em especial quando autoriza à Secretaria Municipal de Saúde criar departamento “Programa Escola Saudável” com objetivo de medidas de prevenção para saúde dos alunos, e acompanhamentos durante pandemias e pós pandemias.

Observe-se, ainda, que o projeto ensejara gastos públicos com a criação de um novo departamento dentro da Secretaria de Saúde, como contratação de neurologista infantil, psicólogo infantil, clínico geral, enfermeiros e pediatras para atendimento efetivo dos alunos da rede municipal.

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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 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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

impõem aumento de despesa, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE 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).

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

Desta forma, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, pois a iniciativa é privativa do Prefeito, por se tratar de matéria relacionada com atribuição de função a Secretaria de Saúde e de ilegalidade em face da assunção de despesas que acarretarão no momento de sua execução, sem a devida apresentação da declaração do ordenador de despesa, bem como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

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

Recomendamos o envio da proposição por indicação.

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 “SUMULA”, bem como a substituição do sinal gráfico traco após os parágrafos únicos por ponto, supressão dos pontos após o numero ordinal dos artigos, bem como traços após os números ordinais dos parágrafos e, por fim alterar os números ordinais dos arts. 10 e 11 , por números cardinais .

Diante do previsto no art. 52, I,II IV e VI 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 Orçamentos, da Comissão de Educação e Bem-Estar Social e da Comissão de Saúde e Meio Ambiente** as quais caberão lavrar o parecer ou solicitar informação que entender necessária.

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 16/04/2021 as 11:35:13.



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

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 16 de Abril 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 16/04/2021 as 11:35:13.