



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 025/2022

PROJETO DE LEI Nº 022/2022

PROTOCOLO Nº 1546/2022

EMENTA: “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA ‘QUEM DOA LEITE MATERNO, DOA VIDA’, DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIÃO VALTER FERNANDES

PARECER LEGISLATIVO Nº 20/2022

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Sebastião Valter Fernandes apresenta o Projeto de Lei em epígrafe que “Dispõe sobre a criação do Programa ‘Quem doa leite materno, doa vida’, do município de Araucária e dá outras providências”.

Justifica, na fls. 04, que:

“A conscientização e o incentivo a essa doação são de extrema importância, pois muitas mães não conseguem amamentar seus filhos, e os mesmos perdem muitos benefícios e proteínas que esse leite oferece.

O leite humano é muito diferente do leite adaptado (leite em pó), contendo todas as proteínas, açúcar, gordura, vitaminas e água que o bebê necessita para ser saudável.

O aleitamento materno protege as crianças de otites, alergias, vômitos, diarreia, pneumonias, bronquiolites, meningites e

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

*ainda proporciona ao bebê melhor desenvolvimento mental,
além de ser mais facilmente digerido.*

*É necessário que o Poder Público realize políticas públicas
que incentivem o aleitamento materno, assim como sua
doação.”*

Após breve relatório, segue a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA QUANTO A PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI

Consta na Constituição Federal em seu art. 30, I e posteriormente transcrito 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;”*

A Constituição Federal, em seu art. 6º, apregoa que dentre os direitos sociais está a alimentação, bem como em seu art. 5º garante a inviolabilidade do direito à vida:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:**”*

(grifou-se)

A Lei Orgânica do Município de Araucária, em seus arts. 94, caput, e 95, inciso I, prevê que a saúde é um direito de todos e que é dever do Estado garanti-la por meio de políticas sociais e econômicas, e para atingir este objetivo, o Município em conjunto com a União e o Estado, deve promover condições dignas de alimentação:

*Art. 94. **A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.** (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021)*

*Art. 95 **Para atingir esses objetivos, o Município promoverá em conjunto com a União e o Estado:***

*I - **condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer;***

(grifou-se)

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 22/2022, verificamos que seus arts. 1º e 5º, autorizam o Poder Executivo respectivamente a criar o Programa “Quem doa leite materno, doa vida” e a conceder benefícios fiscais às doadoras; seu art. 2º atribui função a Secretaria Municipal de Saúde, de maneira que deverá expor a necessidade da doação de leite materno, por meio de campanha publicitária, que por sua vez, impõe despesas ao Município; seu art. 4º impõe função a órgãos da administração pública, ao prever parceria entre a Secretaria de Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social, que realizarão o cadastro de doadores e famílias que necessitam de doação, bem como preconiza que nos casos de impossibilidade

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

deslocamento até o local, será oferecido serviço de coleta e entrega do material; e em seu art. 6º atribui função ao Executivo ao prever que regulamentará a proposição

“Art. 1º Fica o Executivo autorizado a criar o Programa ‘Quem doa leite materno, doa vida’, que consiste no incentivo de doação de leite materno ”

“Art. 2º Será implementado por campanha de publicidade, que deverá expor a necessidade da doação de leite materno, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde e enfatizar que a disponibilização de leite humano para recém-nascidos prematuros ou de baixo peso é essencial na garantia da vida, crescimento e desenvolvimento saudável a essas crianças.

[...]

“Art. 4º Poderá ocorrer a parceria entre as Secretarias Municipais de Saúde e Assistência Social para cadastro dos doadores e das famílias que necessitam da doação do leite materno, dessa forma podendo realizar o serviço de transporte em casos que o responsável não tem a possibilidade de retirar no local indicado, facilitando a coleta domiciliar e a entrega desse material, indo a cada sete dias até a casa das doadoras recolher o leite doado e fazer a entrega .”

“Art. 5º Como forma de incentivo a doação, fica autorizado ao Poder Executivo a concessão de benefícios fiscais as mulheres doadoras de leite materno ou a criação de outro benefício, como por exemplo a isenção da taxa de inscrição em concurso público municipal, conforme lei anterior”

“Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber.”
(grifou-se)

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (arts. 1º e 5º do presente projeto) com origem de iniciativa parlamentar, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu que:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.828, de 08 de março de 2010, do Município de Catanduva, que "autoriza o poder executivo a implementar no município de Catanduva o 'disque doações' e dá outras providências". As denominadas leis "autorizativas" com origem em iniciativa parlamentar e que versam sobre matéria

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

relacionada à administração dos serviços públicos, como no caso, são inconstitucionais porque atentam contra a reserva da iniciativa legislativa atribuída ao Chefe do Executivo sobre a matéria e interfere na direção da administração (CE, art. 47, II); atentam contra a repartição dos poderes (CE, art. 5º) e, ainda, se importam em despesas sem previsão orçamentária, ofendem a norma do art. 25 da CE, todos esses preceitos de observância obrigatória pelos municípios (CE, art. 144. Ação precedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0138098-19.2010.8.26.0000; Relator (a): José Santana; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 17/11/2010; Data de Registro: 09/12/2010).

(grifo nosso)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.935/2016 do município de Mirassol, que **autoriza a instituição da denominada "Campanha Permanente de Incentivo à Prática de Esportes Olímpicos e Paralímpicos"** e dá outras providências – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Inconstitucionalidade configurada por criar **regras específicas que interferem na gestão administrativa com criação de obrigações ao Executivo e consequente movimentação de serviço público** – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – **Ofensa ao princípio da separação de poderes – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo** – Ação precedente.*

(TJ-SP - ADI: 21581490720168260000 SP 2158149-07.2016.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 15/02/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/02/2017)

(grifo nosso)

Temos a salientar em relação a natureza de leis autorizativas, segundo os ensinamentos de Sérgio Resende de Barros:

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Outrossim, os arts. 2º, 4º e 6º do presente projeto encontram-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que o primeiro atribui a Secretaria Municipal de Saúde a função de expor a necessidade de doação de leite materno e enfatizar a importância de sua disponibilização; o segundo atribui a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social a função de cadastrar os doadores e pessoas que necessitam da doação do leite materno; bem como o terceiro atribui ao Executivo a função de regulamentar a presente proposição:

"Art. 41. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:

[...]

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

V - criem e estruturam as atribuições de entidades da administração pública, direta e indireta.”

Assim, a autorização para realização das atribuições dos órgãos públicos diz respeito à organização e funcionamento do Poder Executivo, portanto, adentra na matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, consoante se estabelece por simetria à Constituição Estadual, em seu art. 66, inciso IV, e à Constituição Federal em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”:

“Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.”

“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:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

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

Está clara 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 doutrinador Leandro Barbi de Souza versa que:

“A fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar. A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo”. (Grifou-se).¹

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).”

Insta relevar que ao realizar campanha publicitária (prevista nos arts. 2º e 3º, parágrafo único) e serviço de transporte e coleta domiciliar do leite materno às famílias que não podem se deslocar, cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros, haja vista o fato de que o serviço de transporte demandará combustível, veículo e motorista e o de publicidade possuem custos obviamente também.

Ademais, 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.

¹ SOUZA, André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. p 31 e 32.

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

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 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).(grifamos)

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 7.618, de 21 de dezembro de 2010. Norma que exige da instituição de crédito informar opção de quitação antecipada do débito. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação de recursos disponíveis. Inconstitucionalidade material. Usurpação de competência privativa da União e dos Estados. Ausência de interesse local. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Procedência da ação.
(TJ-SP - ADI: 02650255920128260000 SP 0265025-59.2012.8.26.0000,
Relator: Roberto Mac Cracken, Data de Julgamento: 12/06/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/07/2013)*

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.

Desta forma, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, por se tratar de matéria relacionada a atribuição de função a órgãos da administração pública, assunção de despesas sem a devida indicação dos recursos disponíveis e por se tratar de lei autorizativa.

III – DA CONCLUSÃO

Insta observar que para que a presente proposição siga 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, recomendamos que seja substituído o hífen após o termo “Parágrafo único”, por ponto final.

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador, por todo o exposto, conclui-se que a matéria em análise é de

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.



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

competência local, contudo, deve ser objeto de proposição a ser apresentada pelo Poder Executivo. Pode o Parlamentar sugerir por meio de Indicação a matéria para o Poder competente, assim, somos pelo arquivamento do presente projeto de lei.

Diante do previsto no art. 52, inciso I, II e VI do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência **da Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Saúde e Meio Ambiente** as quais caberão lavrar o parecer ou solicitar informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 03 de março de 2022.

***IVANDRO NEGRELO MOREIRA
DIRETOR JURÍDICO
OAB/PR Nº 73.455***

***CAMILA ZEBTSCHEK GUERINO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO***

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 03/03/2022 as 11:32:56.