



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 843/2022

PROJETO DE LEI Nº 130/2022

PROTOCOLO Nº 11161/2022

EMENTA: *“AUTORIZA O EXECUTIVO DE ARAUCARIA A INSTITUIR O PROGRAMA ADOTE UM ATLETA.”*

INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIAO VALTER FERNANDES

PARECER LEGISLATIVO Nº 132/2022

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Sebastião Valter Fernandes apresenta o Projeto de Lei em epígrafe que “Autoriza o Executivo de Araucária a Instituir o programa "ADOTE UM ATLETA”.

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 03, que “Esse projeto tem por objetivo incentivar que pessoas jurídicas ou físicas que sejam sujeitos passivos da obrigação tributária, colaborem com o desenvolvimento de atletas de nossa cidade, em troca de incentivos fiscais.”

Após breve relatório, segue a 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 01/06/2022 as 08:13:05.



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

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;”

Relativo ao apoio ao esporte, a Constituição do Estado do Paraná em seu art. 175 e 197, II prevê que é dever do Estado promover o fomentar o esporte educacional e amador:

*“Art. 175. O Estado destinará, deduzidos os prêmios e as despesas operacionais, cinquenta por cento do produto da arrecadação de concursos de prognósticos de números aos Municípios, para **programas de assistência social e de apoio ao esporte amador.***

***Parágrafo único.** A lei estabelecerá critérios de proporcionalidade para a distribuição dos recursos referidos neste artigo.”*

Art. 197. É dever do Estado fomentar as atividades desportivas em todas as suas manifestações, como direito de cada um, assegurando:

[...]

II - destinação de recursos públicos para a **promoção prioritária do esporte educacional e amador;** (grifamos)

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.



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

Outrossim, a Lei Orgânica do Município de Araucária, em seu art. 113, inciso II, preconiza que é dever do Município assegurar a destinação de recursos públicos para a promoção do esporte:

Art. 113 É dever do Município fomentar as atividades desportivas em todas as suas manifestações, como direito de cada um, assegurando:

[...]

*II - destinação de recursos públicos para a **promoção prioritária do esporte educacional e amador**; (grifou-se)*

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 130/2022, verificamos que seu art. 1º, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa ‘Adote um Atleta’; em seu art. 5º, atribui função a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e ao Chefe do Poder do Executivo:

“Art 1º Fica autorizado o Município de Araucária a instituir o programa de incentivo fiscal ao esporte amador e profissional "ADOTE UM ATLETA”

[...]

*Art. 5º As especificidades normativas para o alcance da finalidade desta lei deverá ser elaborada pela **Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e normatizada por Decreto do Chefe do Poder Executivo.**”*

(grifou-se)

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (art. 1º 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

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

Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.





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

dá outras providências". As denominadas leis "autorizativas" com origem em iniciativa parlamentar e que versam sobre matéria 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 *procedente.*

(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 procedente.*

(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)

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.



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

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

"...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, o art. 5º do presente projeto encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que atribui função a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer e ao chefe do Poder Executivo.

"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.

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

Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.





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

Assim, criar atribuição a órgãos da administração pública 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;”

(grifou-se)

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 **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.





**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).”

Temos a ressaltar que o art. 1º autoriza o Executivo Municipal a instituir o programa de incentivo fiscal ao esporte amador, CONTUDO, não especifica os critérios para a sua concessão, e qual será esse incentivo, se decorrente de isenção, anistia, remissão, entre outros, sendo assim, a presente proposição torna-se inócua.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 assim dispõe sobre a renúncia de receita:

Art. 14 A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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 **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.



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

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1ª renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Ademais, em relação ao tema do presente projeto, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.727, DE 1º DE SETEMBRO DE 2020, A QUAL INSTITUI O **PROGRAMA BOLSA ATLETA MUNICIPAL** NO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. **INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. NORMA IMPUGNADA QUE, AO INSTITUIR O PAGAMENTO DE BOLSA AOS ATLETAS AMADORES DE VOLTA REDONDA, **CRIA DIVERSAS ATRIBUIÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER E À SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA BEM COMO INSTITUI BENEFÍCIOS ASSISTENCIAL E FISCAL**, INTERFERINDO NA GESTÃO ADMINISTRATIVA, SEM RESPEITAR A RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. O FATO DA NORMA ATACADA SE TRATAR DE **LEI AUTORIZATIVA** NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR A INCONSTITUCIONALIDADE, UMA VEZ QUE **NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO AUTORIZAR A PRÁTICA DE ATOS**

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.



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

CUJA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA É FIXADA PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO AO PODER EXECUTIVO, SOB PENA DE SUBVERTER O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. LEI HOSTILIZADA QUE **IMPÕE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.** JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'D', 113, INCISO I E 145, INCISO VI, ALÍNEA 'A', E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

(0067894-90.2020.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 10/05/2021 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) (grifos nossos)

Assim, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, por se tratar de matéria relacionada a lei autorizativa e atribuição de função a órgãos da administração pública, bem como atribuiu impacto financeiro sem a devida indicação da dotação orçamentária e tampouco está acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos dois seguintes, deveria, também, demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais ou estar acompanhada de medidas de compensação, (art. 14, incisos I e II da LC 101/2000).

III – DA CONCLUSÃO

Insta observar que a presente proposição segue 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.

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 01/06/2022 as 08:13:05.



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

Por todo o exposto, 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 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 e VI do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência **da Comissão de Justiça e Redação e Comissão de Saúde e Meio Ambiente** as quais caberão lavrar o parecer ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 31 de maio de 2022.

LEILA MAYUMI KICHISE
OAB/PR Nº 18442

MARIA EDUARDA ALEXANDRE
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 01/06/2022 as 08:13:05.