



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

**PROCESSO LEGISLATIVO Nº 882/2022**

**PROJETO DE LEI Nº 133/2022**

**PROTOCOLO Nº 11930/2022**

**EMENTA:** “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A IMPLANTAR UM CENTRO DE ESPECIALIDADES PARA A SAÚDE DA CRIANÇA.”

**INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIÃO VALTER FERNANDES**

**PARECER LEGISLATIVO Nº 142/2022**

**I – DO RELATÓRIO**

**O** Vereador Sebastião Valter Fernandes apresenta o Projeto de Lei em epígrafe que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar um centro de especialidades para a saúde da criança.”

Justifica, nas fls. 04, que “Atualmente Araucária conta com atendimentos dos Pediatras nas UBS’S para consultas eletivas e com o Pronto Atendimento Infantil para emergências, porém não existe um local próprio que reúna as consultas e exames de especialidades como por exemplo, neurologia, psicologia, oncologia ou qualquer outro. Por vezes quando é necessário realizar exames mais complexos a criança é encaminhada para cidades vizinhas.”

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 07/06/2022 as 11:28:28.



**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 transscrito 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. 196, prevê que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

*Art. 196. 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. (grifamos)*

Além disso, a mesma norma em seu art. 227 preconiza que é dever da família, da sociedade e do Estado cuidar da saúde da criança:

*“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar 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 07/06/2022 as 11:28:28.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

### EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

*§ 1º O Estado promoverá **programas de assistência integral à saúde da criança**, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:*

*(...)” (grifamos)*

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 133/2022, verificamos que seu art. 1º e sua ementa, autorizam o Poder Executivo a implantar o Centro de Especialidade para a Saúde da Criança; e seus arts. 3º e 4º atribuem função para os assistentes sociais, pedagogos e psicólogos, além de adentrar em matéria da Secretaria Municipal de Saúde, visto que é de sua competência o desenvolvimento de ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde:

*“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a implantar o Centro de Especialidades para a Saúde da Criança.*

*[...]*

*Art. 3º Compete ao Centro de Especialidades para a Saúde da Criança:*  
*I - prestar assistência à saúde da criança nas várias especialidades e subespecialidades, incluindo-se as áreas de pediatria, psicologia, e outras especialidades que atuem em conjunto, desenvolvendo ações de promoção, prevenção e recuperação no processo saúde doença, considerando-se os fatores biopsicossociais;*

*II - atuar na área de saúde vacinal, psicológica, social, considerando-se também as doenças que prejudiquem o seu pleno desenvolvimento e aprendizado;*

*III - desenvolver atividades de investigação científica e tecnológica no campo das ciências da saúde da criança e contribuir para estudos e pesquisa sobre seus problemas de saúde;*

*IV - servir de campo de ensino, pesquisa e extensão na área de saúde da criança, com autorização prévia de seu responsável legal;*

*V - prover assistência pública especializada à criança nas diversas áreas relativas a sua saúde, inclusive psicológica e social, com os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, em apoio diagnóstico e internações, 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 07/06/2022 as 11:28:28.



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

*forma a garantir um atendimento de excelência e de saúde;  
VI - prestar orientações e encaminhamentos sociais na área de saúde e  
bem-estar geral da criança;*

*VII - celebrar convênios com entidades públicas e privadas que prestem  
atividades correlatas.*

*Art. 4º O centro contará, além da equipe médica, com atendimento de assistentes sociais, pedagogos, orientador educacional e psicólogos para orientação das crianças, quanto as demandas de saúde, social e psicológica respectivamente.*

*(grifou-se)*

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (art. 1º e ementa 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 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)*

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 **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 07/06/2022 as 11:28:28.



**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 granjejar 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 exacerbada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exacerbadamente 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. 3º do presente projeto encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que cria e estrutura atribuições à Secretaria Municipal de Saúde:

*"Art. 41. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:  
[...]  
V - criem e estruturem as atribuições de 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 07/06/2022 as 11:28:28.



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

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;”*

Dessa forma, dispõe a Lei 1547/2055 acerca da competência da Secretaria Municipal de Saúde:

*Art. 23 -É de competência da Secretaria Municipal da Saúde a programação, elaboração e execução da política de saúde do Município, através da implementação do Sistema Municipal da Saúde e do desenvolvimento de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população com a realização integrada de atividades assistenciais 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 07/06/2022 as 11:28:28.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

### EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

preventivas; a vigilância epidemiológica, sanitária e nutricional, de orientação alimentar e de saúde do trabalhador; a prestação de serviços médicos e ambulatoriais de urgência e de emergência; a **promoção de campanhas de esclarecimento**, objetivando a preservação da saúde da população; da implantação e fiscalização das posturas municipais relativas à higiene e à saúde pública; a **articulação com outros órgãos municipais, estaduais e federais e entidades da iniciativa privada para o desenvolvimento de programas conjuntos**; a execução orçamentária de sua área e outras atividades correlatas. (grifos nossos)

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 desflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e 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. Nessa hipótese, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo**”. (Grifou-se).<sup>1</sup>*

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).”

<sup>1</sup> 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 07/06/2022 as 11:28:28.



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

Insta relevar que ao implantar o Centro de Especialidades para a criança, cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros.

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.*

*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 constitucionalidade das leis que impõem aumento de despesa, e, por isso, usurparam a competência material do Poder Executivo:

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 07/06/2022 as 11:28:28.



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

***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)***

*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, pois a iniciativa é privativa do Prefeito, por se tratar de matéria relacionada com as atribuições de órgãos públicos, por se tratar de lei autorizativa e cria assunção de despesas sem a devida indicação orçamentária.

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 07/06/2022 as 11:28:28.



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

**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.

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, incisos 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 os pareceres ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

**É o parecer.**

Diretoria Jurídica, 07 de junho de 2022.

***LEILA MAYUMI KICHISE***  
***OAB/PR Nº 1844***

***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 07/06/2022 as 11:28:28.