

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 001370/2022

PROTOCOLO Nº 0018724/2022

PROJETO DE LEI Nº 177/2022

EMENTA: "DISPOE SOBRE A CRIACAO DE PROGRAMA PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO DA SAUDE MENTAL E HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS A SER DESENVOLVIDO EM ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DA CIDADE DE ARAUCARIA, REGULAMENTANDO O DISPOSTO NA LEI FEDERAL N 13.935, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2019."

INICIATIVA: VEREADOR VILSON CORDEIRO

PARECER LEGISLATIVO Nº 220/2022

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Vilson Cordeiro submete à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre a criação de programa permanente de desenvolvimento da saúde mental e habilidades socioemocionais a ser desenvolvido em escolas municipais de ensino na cidade de Araucária.

O Projeto de Lei em epígrafe vem acompanhado da justificativa, fls. 08 a 11, a qual diz que:

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

O projeto apresentado anda na direção científica de desenvolvimento social a partir da prevenção e ação estratégica, vislumbramos ganhos sociais para os cidadãos, na medida em que estaremos formando cidadãos mais responsivos, além de competente academicamente. Este projeto representará a atuação de caráter vanguardista da Câmara Municipal de Vereadores, os beneficios e avanços que esta Lei representa para os cidadãos araucarienses e a educação brasileira, não nos resta dúvidas da sua aprovação. Pois, a importância do tema regulado, implementando na rede pública de educação básica do sistema de ensino da Secretaria de Educação do Município de Araucária um programa de desenvolvimento da saúde mental e habilidades socioemocionais, incluindo serviços de psicologia e serviço social, razão pela qual solicitamos o apoio dos ilustres Pares para a aprovação desta Proposição de grande relevância e alcance social.

Após breve relatório, segue o parecer.

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. 5°, I que compete ao Município legislar sobre interesse local.

"Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local;"

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

No que concerne a propositura do projeto de lei, está expressamente contido no art. 40, § 1°, "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 prevê que a educação é um direito social:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

(grifamos)

A mesma norma em seu art. 205, dispõe que a educação é um direito de todos, sendo um dever da família do Estado assegurar sua promoção e incentivo:

"Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Outrossim, a Lei Orgânica do Município de Araucária, em seu art. 6°, II preconiza que compete ao Município, concorrentemente com o Estado e com a União, promover a educação da população.

Art. 6º Ao Município compete, concorrentemente com o Estado e com a União:

[...]

II - promover a **educação**, a cultura e a assistência social; (grifou-se)

Acerca da competência da Secretaria Municipal de Educação, assim dispõe o art. 22 da Lei n° 1547/2005:

Art. 22 - É de competência da Secretaria Municipal de Educação a programação, elaboração, execução e administração das atividades de Ensino Infantil, Fundamental e Especial, de acordo com a legislação vigente, desenvolvendo a pesquisa didático-pedagógica; o desenvolvimento de indicadores de desempenho profissional e do sistema educacional; elaboração e administração da documentação escolar; a assistência ao educando, estabelecendo articulações com outros órgãos municipais, com os demais níveis de governo, entidades não governamentais e da iniciativa privada, para o desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem; a programação de atividades da Rede Municipal de Ensino, no que se refere a assistência social, saúde, cultura, esporte, lazer; a execução orçamentária de sua área e outras atividades correlatas.(grifamos)

Dessarte, 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

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Constituição Estadual, em seu art. 66, inciso IV, e à Constituição Federal em seu art. 61, § 1°, inciso II, alínea "b":

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

ſ...

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)

Portanto, 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 transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar. A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

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).

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 relação a lei de iniciativa parlamentar que estrutura atribuições a órgãos do Executivo Municipal, o Supremo Tribunal Federal, decidiu que:

"EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão

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



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



EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 826671 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014 ACÓRDÃO ELETRÔNICO DIe-241 DIVULG 09-12-

(ARE 826671 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014)
(grifamos)

Insta relevar que ao dispor sobre aplicabilidade do presente projeto de lei (contratação de profissionais de psicólogos educacionais e de assistentes sociais) cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros.

Outrossim, 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;

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

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.

§ 1° 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 sem a devida indicação dos recursos, 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





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, estimativa de impacto financeiro, declaração do ordenador da despesa e declaração de que a despesa criada não afetará as metas de resultado fiscais.

Com efeito, o projeto de lei em estudo é matéria de cunho local, cuja regulamentação é de competência do Município. Contudo, a proposição que criem cargos, funções ou empregos públicos deve ser de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o Prefeito, em se tratando da esfera do Executivo Municipal, conforme determinação dos incisos I e II do art. 41 da Lei Orgânica.

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

 I – criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores;

Temos também que é de competência privativa a iniciativa de projetos de lei que criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

indireta, inciso V do art. 41 da Lei Orgânica, bem como estabelecer a estrutura e organização da administração da Prefeitura, inciso X do art. 56.

De acordo com o disposto na Constituição Federal (art. 61, § 1°, II, "a" a "c"), preceito aplicado por simetria ao Município, o agente competente para iniciar o processo legislativo, tratando-se de servidores públicos, criação de cargos, no âmbito do Executivo Municipal, é o Prefeito.

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.

§ 1° - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Por fim, o parágrafo único do art. 8º do Projeto de Lei nº 177/2022 autoriza a Secretaria Municipal de Educação realizar parcerias para que possam colaborar para o desenvolvimento do programa. Destaque-se que não há a necessidade de autorização legislativa para que o Município celebre convênios ou parcerias, tendo em vista que tal configura uma mera atribuição administrativa e, portanto, privativa do Chefe do Poder Executivo.

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

A título de ilustração, o TJ/SP já se manifestou:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Orgânica do Município de Chavantes – Art. 34, XIV, e no art. 35, XI – Atribuição de competência à Câmara Municipal para autorizar e aprovar convênio, acordo ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município – Indevida intromissão na esfera de atuação do Prefeito – Artigo 47, XVI, da Constituição Federal – Ação Direta parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 151.239-0/8-00 – São Paulo – Órgão Especial do Tribunal de Justiça – Relator: Elliot Akel – 04.06.08 – V.U. – Voto n. 20.888)". (grifamos)

Nesse sentido já se manifestou o STF: ADIn. nº 342/PR.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da lei nº 5.109 de 09 de dezembro de 2015, do Município de Mauá, que dispõe sobre a criação do "Programa Horta nas Escolas". Alegação de violação à separação dos poderes, sob o argumento de que não incumbe ao Legislativo interferir nas atribuições do Poder Executivo. Apontada afronta os art. 5°, 22, 47, II, XI, XIV e XVIII, 174, II e III da Constituição Bandeirante, aplicáveis por força do art. 144 da CE. A instituição de obrigação ao Executivo por parlamentar resulta em interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo, em desatenção aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. Descabe ao Poder Legislativo, impor, ou mesmo "autorizar", o Poder Executivo a celebrar convênios e/ou parceria público-privadas. Trata-se de atos de gestão, atribuição do próprio Executivo. A iniciativa parlamentar invade a reserva da Administração, vulnerando a separação dos poderes e o pacto federativo. Ofensa aos artigos art. 5°, 22, 47, II, XI, XIV e XVIII, 174, II e III, da Constituição Estadual. Ação procedente.

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

 $(TJ\text{-}SP-ADI:\ 22973758520208260000\ SP\ 2297375\text{-}85.2020.8.26.0000,}$

Relator: James Siano, Data de Julgamento: 18/08/2021, Órgão Especial,

Data de Publicação: 20/08/2021) (grifou-se)

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, criação de cargos e, por fim por se tratar de matéria relacionada a assunção de despesas sem a devida indicação dos recursos disponíveis e, ainda, por autorizar parcerias com outros órgãos.

III - DA CONCLUSÃO

Insta observar 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, destarte, indicamos a alteração do numeral ordinal - art. 10°, para o numeral cardinal.

Reconhecemos como relevantes e meritórias as razões que justificam a pretensão do Vereador, por todo o exposto, conclui-se que <u>a matéria em análise é de competência local, contudo,</u> o projeto em análise não é de iniciativa dos integrantes do Poder Legislativo, pois atribui funções ao Executivo Municipal, bem como não está devidamente acompanhado de documentos que indiquem a fonte de custeio, sendo assim, não atende as exigências da LRF, portanto, s.m.j., somos pelo arquivamento do presente. Pode o Parlamentar sugerir por meio de Indicação a matéria para o Poder competente.

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





EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

Diante do previsto no art. 52, incisos I, II e IV, 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 Educação e Bem-Estar Social as quais caberão lavrar os pareceres ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 29 de agosto de 2022.

LEILA MAYUMI KICHISE OAB/PR Nº 18,442

GRAZIELLY SILVA DEFENI ESTAGIÁRIA DE DIREITO

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

