



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 1701/2022

PROJETO DE LEI Nº 243/2022

PROTOCOLO: 24694/2022

EMENTA: “DISPOE SOBRE POLÍTICA MUNICIPAL DE INCENTIVO A LEITURA E LITERATURA E ESTABELECE SUAS DIRETRIZES.”

INICIATIVA VEREADOR: CELSO NICACIO DA SILVA

PARECER Nº 272/2022

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Celso Nicácio da Silva submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre “Dispõe sobre Política Municipal de incentivo à leitura e literatura e estabelece suas diretrizes”

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 03 e 04 que “É dever do Poder Público instituir políticas públicas de incentivo à leitura que trabalhem possibilitando o acesso ao livro e estimulando o hábito da leitura. Linha esta, que dialoga com a educação formal e informal e visa prioritariamente atingir todas as faixas etárias, tendo em vista que a leitura é um instrumento de alfabetização. O incentivo à leitura, principalmente nos primeiros anos na escola, é essencial para que o aluno desenvolva habilidades de comunicação e escrita, que vão ajudá-lo a interagir, se expressar e

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200
¹ - Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12^a. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

conviver melhor em sociedade.” (...)

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 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;”

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 243/2022, verificamos que em seu art. 1º, autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Política Municipal de incentivo à leitura e literatura”; nos incisos V e VI do § 1º do art. 1º e nos incisos I, III e VII do § 1º do art. 2º preveem sobre despesas mas não indica fundos orçamentários:

Art. 1º Fica estabelecida para o Município de Araucária, a Política Municipal de Incentivo à Leitura e Literatura, em conformidade com art. 215 da Constituição Federal, com o Decreto Federal nº 7.559 de 1º de setembro de 2011, que autoriza a instituição da Política Estadual do Livro.

§ 1º A Política Municipal de Incentivo à Leitura e Literatura terá como

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

objetivo principal incentivar a leitura e o acesso à literatura, bem como a difusão literária no Município de Araucária.

§ 2º A Política Municipal de Incentivo à Leitura e Literatura terá como diretrizes:

I — universalizar o incentivo da leitura;

II — universalizar o acesso à leitura;

III — incentivar a produção literária e editorial no Município;

IV — incentivar a Literatura Regional;

V — ampliar e implementar bibliotecas no Município;

VI — ampliar e diversificar o acervo bibliográfico disponível na biblioteca e escolas municipais;

Art. 2º Na elaboração e implementação do Incentivo à Leitura e Literatura, fica o Município de Araucária autorizado a realizar os seguintes projetos de ações:

§ 1º Visando garantir o acesso à leitura:

I - Implantar bibliotecas públicas nos bairros ou regiões desprovidos desses equipamentos;

II- Apoio e iniciativa populares de criação de bibliotecas comunitárias e ações voltadas à leitura;

III- Apoio à implantação e manutenção das bibliotecas itinerantes.

IV— criação de bibliotecas infantis, com acervo e estrutura pertinente, em todas as escolas municipais;

V- promover a capacitação e formação de gestores, bibliotecários, professores e mediadores de leitura;

VI- ampliar o horário e os dias de atendimento da biblioteca pública, escolares e as salas de leitura;

VII - criar concursos e premiações para leitores em todas as faixas etárias;

§ 2º Visando o incentivo a cultura e cidadania:

I- Manter em todas bibliotecas escolares e municipal um acervo legislativo básico, com a Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal, bem como obras relativas a direitos e deveres do cidadão;

II— manter em todas bibliotecas escolares e municipal uma bibliografia básica Sobre a História do Município de Araucária.

III - incentivar a realização de eventos diversificados, junto a leitura e produção literária, como música, teatro, etc. (grifou-se)

Rua Irmã Elizabeth Werka, 55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200
¹ - Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12^a. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

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 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:

"...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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

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, a proposição de implantação de bibliotecas públicas encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que adentra em matéria de competência da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Araucária e atribui função ao 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.

Acerca da competência da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, dispõe o art. 30 da Lei nº 1547/2005:

Art. 30 - É de competência da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo a promoção e supervisão das atividades de cultura e turismo no Município de Araucária; o assessoramento dos departamentos e núcleos culturais e turísticos na sua área de competência; a promoção de parcerias com órgãos públicos e privados para a realização de eventos, programas, e projetos de cultura e turismo; a elaboração e execução do

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200
¹ - Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12^a. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

calendário anual de eventos culturais e turísticos; a manutenção e conservação dos espaços públicos destinados a área cultural e turística; a manutenção e conservação do patrimônio histórico e arquitetônico de relevante importância para a preservação da história do Município; o apoio e incentivo das atividades culturais e turísticas desenvolvidas por entidades privadas e não-governamentais; a criação e manutenção do Conselho Municipal de Turismo; o acompanhamento e a participação das atividades desenvolvidas pelo Conselho de Análise Cultural; a programação, coordenação e execução da política referente às atividades culturais e turísticas no Município de Araucária; a formação cívica e a manutenção de dados históricos e museológicos; a manutenção das bibliotecas e teatros municipais; a promoção da cultura junto à comunidade; o exercício e implementação das atividades que visem o desenvolvimento econômico, viabilizando a exploração do turismo no Município, com a criação de centros de convenções e de cultura, teatros, parques temáticos e de exposições; a execução orçamentária de sua área e outras atividades correlatas.

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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

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 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). ”

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
¹ - Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12^a. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

Insta relevar que ao prever a ampliação e implementação de bibliotecas públicas no Município, cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros.

Desta feita, 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 sem a devida indicação dos recursos disponíveis, e, por

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

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)

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) (grifamos)

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.

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

Rua Irmã Elizabeth Werka,55 – Jardim Petrópolis – CEP 83704-580 – Araucária-PR- Fone/Fax: (41) 3641-5200
¹ - Hely Lopes Meirelles, **Direito Municipal Brasileiro**, 12^a. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 17/11/2022 as 11:42:50.



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

III – DA CONCLUSÃO

Cumpre ressaltar 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. Contudo, recomendamos a correção gramatical da proposição em análise.

Dante do previsto no art. 52, 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 Educação e Bem-Estar Social** a qual caberá lavrar o parecer ou solicitar informações que entender necessárias.

Face ao exposto, salvo melhor entendimento sobre o mérito da proposição, e atendida a recomendação supracitada, somos pelo trâmite regimental.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 17 de Novembro de 2022.

LEILA MAYUMI KICHISE
OAB/PR Nº 18442

KAYLAINE DA GRAÇA RIBEIRO RODRIGUES
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 17/11/2022 as 11:42:50.