



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

**PROCESSO LEGISLATIVO Nº 2047/2022**

**PROJETO DE LEI Nº 280/2022**

**PROTOCOLO Nº 28701/2022**

**EMENTA:** *“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O PROGRAMA PASSEIO TURISTICO PARA IDOSOS.”*

**INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIÃO VALTER FERNANDES**

**PARECER LEGISLATIVO Nº 29/2023**

**I – DO RELATÓRIO**

**O** Vereador Sebastião Valter Fernandes apresenta o Projeto de Lei em epígrafe que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa “Passeio Turístico Para Idosos”.

Justifica, nas fls. 03, que “O Projeto de Lei apresentado traz uma oportunidade de lazer e bem-estar aos idosos de nossa cidade, que muitas vezes, não possuem condições financeiras ou companhia para conhecer os pontos turísticos do nosso Estado.”

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 08/02/2023 as 09:23:15.



**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;”*

A Constituição Federal em seu art. 6º, prevê que o lazer 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifamos)*

Além disso, o Estatuto do Idoso preconiza que o lazer deverá ser assegurado à pessoa idosa com absoluta prioridade:

*“Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

*efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)*

*Art. 20. A pessoa idosa tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)” (grifamos)*

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 280/2022, verificamos que seu art. 1º e sua ementa, autorizam o Poder Executivo a criar o Programa Passeio Turístico para Idosos; seu art. 3º ao dispor que os passeios terão a presença de guias e o fornecimento de alimentação e estadias quando necessário cria despesas sem a indicação de dotação orçamentária; por fim, em seu art. 4º autoriza o Executivo a realizar convênios e parcerias com empresas públicas:

*“Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa “Passeio Turístico Para Idosos”.*

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Programa “Passeio Turístico para Idosos”.*

*(...)*

*Art. 3º O Programa será realizado pelo menos duas vezes ao ano, com a presença de guias e o fornecimento de alimentação e estadias quando necessário e procurará atender os pedidos do Centro de Convivência do Idoso, de entidades, associações e abrigos ou casas que acolhem pessoas idosas, com funcionamento em Araucária.*

*Art. 4º O Poder Executivo poderá realizar convênios com empresas de ônibus e com outras empresas públicas para ajudarem na viabilização do programa.” (grifou-se)*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

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:

*"...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*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

*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).*

Insta relevar que dispor que os passeios terão a presença de guias e o fornecimento de alimentação e estadias quando necessário 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.*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

*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 sem a devida indicação dos recursos disponíveis, 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)***

*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*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

*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.

Por fim, o art. 4º do Projeto de Lei nº 280/2022 autoriza o Poder Executivo a fomentar parcerias para ajudarem na viabilização 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.

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)”*

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*

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

*ao Legislativo interferir nas atribuições do Poder Executivo. Apontada afronta os art. 5º, 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. 5º, 22, 47, II, XI, XIV e XVIII, 174, II e III, da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 22973758520208260000 SP 2297375-85.2020.8.26.0000, 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 lei autorizativa, por criar assunção de despesas sem a devida indicação orçamentária e autorização para que o Executivo fomenta parcerias.

### **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

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



Assinado por **Leila Mayumi Kichise, advogado** em 08/02/2023 as 09:23:15.



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

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, II e V 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 Cidadania e Segurança Pública**, as quais caberão lavrar os pareceres ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

**É o parecer.**

Diretoria Jurídica, 08 de Fevereiro de 2023.

***LEILA MAYUMI KICHISE***

***OAB/PR 18.442***

***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 08/02/2023 as 09:23:15.