



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

PROCESSO LEGISLATIVO N° 18/2023

PROJETO DE LEI N° 02/2023

PROTOCOLO: 157/2023

EMENTA: “AUTORIZA O EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA MUNICIPAL DE ALFABETIZAÇÃO DIGITAL DA TERCEIRA IDADE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

INICIATIVA VEREADOR: EDUARDO RODRIGO DE CASTILHOS

PARECER N° 48/2023

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Eduardo Rodrigo De Castilhos submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre “Autoriza o Executivo a instituir o Programa Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade e dá outras providências.”

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 04 que “Sabe-se que muitos idosos

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

possuem pouca familiaridade com computadores e demais aparelhos eletrônicos, por acreditar, por vezes, que somente os mais jovens podem usufruir destas ferramentas, o que não é verdade. O referido Programa disponibilizará novas possibilidades de aumentar a relação de comunicação das pessoas da terceira idade com as novas ferramentas tecnológicas existentes, melhorando assim, a qualidade de vida desta parcela da população.” (...)

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;”

Sobre o tema da presente proposição temos as disposições constitucionais elencadas, no § 1º do art 230 da Magna Carta e disposições legais disposta nos arts. 1º ao 3º da Lei Federal nº 10741/2003 – Estatuto do Idoso.

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

Constituição Federal

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso)

Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a 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.

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 02/2023, verificamos que em seu art. 1º e em sua ementa, autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade e dá outras providências”; nos arts. 1º e 2º inciso III preveem sobre despesas mas não indica fundos orçamentários; E em seu art. 4º esta atribuindo função ao executivo:

“Autoriza o Executivo a instituir o Programa Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade e dá outras providências.

Art. 1º Fica autorizada a instituição do Programa Municipal de

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

Alfabetização Digital da Terceira Idade no município de Araucária. Parágrafo único. O Programa destina-se ao atendimento dos municípios com idade acima de 60 (sessenta) anos, interessados em aprender a manusear computadores, principalmente quanto a programas como Windows, Word, Excel, dentre outros.

Art. 2º O Programa Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade tem como objetivos:

III. Oferecer cursos especialmente destinados à pessoa idosa, que facilite ao máximo o aprendizado, ensinando passo a passo, a fim de transmitir segurança e domínio dos conteúdos.

Art. 4º Cabe ao O Poder Executivo Municipal determinar os locais em que serão ministrados o curso de Alfabetização Digital da Terceira Idade.

(grifou-se)

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (sua ementa e seu 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

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

- 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 granjeiar 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, a proposição de Programa Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade e dá outras providências 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 de Secretaria Municipal:

"Art. 41. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

Lei que:

[...]

V - criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta e indireta.

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)

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

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). ”

Insta relevar que ao prever a ampliação do Programa Municipal de Alfabetização Digital da Terceira Idade e dá outras providências, 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

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

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 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

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

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.

III – DA CONCLUSÃO

Cumpre ressaltar que a presente proposição deve seguir as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração,

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.



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

a redação, a alteração e a consolidação das leis. Contudo, recomendamos a correção gramatical da proposição em análise.

Diante do previsto no art. 52, 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 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, 15 de Fevereiro de 2022.

IVANDRO NEGRELO MOREIRA

OAB/PR 73.455

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 **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 15/02/2023 as 15:30:57.