



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 105/2023

PROJETO DE LEI Nº 43/2023

PROTOCOLO: 1308/2023

EMENTA: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO INSTITUIR A FEIRA COMUNITÁRIA DO MATERIAL ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA.”

INICIATIVA VEREADOR: APARECIDO RAMOS ESTEVÃO

PARECER Nº 73/2023

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Aparecido Ramos Estevão submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre “Autoriza o Poder Executivo Instituir a Feira Comunitária do Material Escolar no Município de Araucária.”

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 04 que “O Projeto de Lei que ora envio à apreciação dessa Egrégia Casa Legislativa, vem considerar que o material escolar sempre foi uma preocupação constante, no início do ano letivo, para os pais, principalmente para as famílias de baixa renda. Diante do momento da crise econômica que passa nosso país, claramente vemos o poder de compra reduzir, atingindo a maioria dos cidadãos, fazendo sofrer a população mais carente. A ideia da FEIRA COMUNITÁRIA DO MATERIAL ESCOLAR é diminuir os gastos das famílias, na

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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

compra dos materiais necessários para seus filhos estudantes. Oportunizar a escolha dos materiais com opções de preços mais acessíveis do que os normalmente praticados. A população estaria bem suprida com uma cesta básica de material escolar, apresentando valores abaixo do Índice Geral de Preços, IGP. Vale lembrar que este tipo de feira, não implicaria em ônus para o poder público municipal, possibilitando a abertura de novas vagas no mercado de trabalho temporário e aumentando o poder de compra em nossa cidade.”

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 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;”*

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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

Sobre o tema da presente proposição temos as disposições constitucionais elencadas, no art. 6º, inciso V do art. 23, inciso VI do art. 30 e art. 205 da Magna Carta.

Constituição Federal

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.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

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.

[GRIFO NOSSO]

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 43/2023, verificamos que em seu art. 1º e em sua ementa, autoriza o Poder Executivo a instituir “a Feira Comunitária do Material Escolar no Município de Araucária”; no art. 1º, preveem sobre despesas mas não indica fundos orçamentários; E em seus arts. 2º paragrafo unico, e 4º inciso I, esta atribuindo função ao executivo:

“Autoriza o Poder Executivo Instituir a Feira Comunitária do Material Escolar no Município de Araucária.”

“Art.1º Fica o Poder Executivo autorizado a promover, anualmente, no

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 06/03/2023 as 16:51:11.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

mês de janeiro a Feira Comunitária do Material Escolar, com possibilidade de ampliar o prazo, conforme necessidade.“

“Art.2º Constitui objetivo primordial da realização da Feira Comunitária Material Escolar proporcionar à população, e em especial aos pais de alunos mais carentes, do Ensino Fundamental e Médio, no período que antecede o início do ano letivo, a possibilidade de adquirir produtos escolares com preços e condições promocionais.

Parágrafo único. Cabe ao Poder Executivo, unicamente, por meio dos Órgãos Municipais competentes como, Secretaria Municipal de Educação (SMED) ser responsável pela inscrição dos fabricantes e fornecedores de material escolar, a cessão do local, bem como a promoção institucional do evento. “

“Art.4º A participação dos fabricantes e fornecedores de material escolar na Feira Comunitária do Material Escolar dar-se-á mediante as seguintes condições:

*I- Prévia inscrição junto à Secretaria Municipal de Educação, designada pelo Poder Executivo para tal finalidade. (...)”
(grifou-se)*

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (seu art. 1º e em sua 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

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 06/03/2023 as 16:51:11.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

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 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, a proposição da “Feira Comunitária do Material Escolar no Município de Araucária ” encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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

Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de adentra em matérias de competência das Secretarias Municipal:

"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.

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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 da "Feira Comunitária do Material Escolar no Município de Araucária", 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

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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

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 e, por isso, usurparam 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.

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 06/03/2023 as 16:51:11.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA ESTADO DO PARANÁ

EDIFÍCIO VEREADOR PEDRO NOLASCO PIZZATO

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, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

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 06/03/2023 as 16:51:11.



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

Dante do previsto no art. 52, I, II, III 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, Comissão de Obras e Serviços Públicos 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, 06 de Março de 2023.

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 06/03/2023 as 16:51:11.