



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

**PROCESSO LEGISLATIVO Nº 90/2023**

**PROJETO DE LEI Nº 21/2023**

**PROTOCOLO: 1267/2023**

**EMENTA: “DISPOE SOBRE A IMPLANTACAO DO PROGRAMA MINHA CRECHE TAMBÉM E SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.”**

**INICIATIVA VEREADOR: VILSON CORDEIRO**

**PARECER Nº 74/2023**

**I – DO RELATÓRIO**

*O* Vereador Vilson Cordeiro submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre “Dispõe sobre a implantação do Programa “Minha Creche também é Saúde” no Município de Araucária, e dá outras providências.”

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 04 que “O presente Projeto de Lei visa implantar no município de Araucária o programa “Minha Creche também é Saúde”, que mantém profissionais da saúde especializada em crianças para prestar assistência nestas unidades. O programa é voltado especificamente para atendimento nas creches

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

<sup>1</sup> - 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 17:00:20.



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

(rede municipal). Trata-se de um sistema de prevenção de doenças infantis por meio de acompanhamento de profissionais da saúde, com diversos serviços, tais como: avaliação nutricional, atualização de vacinas, realização de campanhas preventivas, orientações, etc; o qual também permitirá conhecer a realidade das crianças, identificar problemas de saúde mais comuns e situação de risco aos quais as crianças possam estar sendo expostas. Com a visita da equipe de saúde nas creches, muitas orientações médicas importantes poderão ser passadas aos monitores, que posteriormente podem repassar as informações aos pais, evitando assim.”

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;”*

Sobre o tema da presente proposição temos as disposições constitucionais elencadas, no art. 227 da Magna Carte e disposições legais disposta na Lei Federal nº

**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 17:00:20.



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

8069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente

**Constituição Federal**

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

*[GRIFO NOSSO]*

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 21/2023, verificamos que em seu art. 1º, autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Minha Creche também é Saúde.”; nos arts. 1º e 2º, preveem sobre despesas mas não indica fundos orçamentários; E em seus arts. 3º, 4º e 5º esta atribuindo função ao executivo:

*“Art. 1º Fica o Município de Araucária autorizado a criar o Programa “Minha Creche também é Saúde”, que funcionará como um sistema de prevenção às doenças infantis, por meio de atendimento de profissionais da saúde nas creches da rede municipal do município de Araucária.”*

*“Art. 2º O Programa deverá contar com um enfermeiro(a), um técnico(a) em enfermagem e se houve necessidade um agente comunitário(a) de saúde, que prestarão atendimento de avaliação ponderal (peso e altura), nutricional, atualização de vacinas, orientações preventivas (de diversas doenças) aos monitores das creches que poderão posteriormente repassar aos pais.”*

*“Art. 3º Os atendimentos deverão acontecer, preferencialmente de forma mensal e programados em datas específicas, de acordo com o estabelecido pelas secretarias responsáveis, devendo ser comunicados com antecedência para a direção da creche a ser visitada, bem como exposta através de cartazes nos murais das escolas e demais órgãos públicos para conhecimento da população.”*

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

<sup>1</sup> - 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 17:00:20.





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

*“Art. 4º A Secretaria Municipal de Educação, fará parceria com a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social, para em conjunto estabelecerem uma Comissão, com representantes das próprias Secretarias, para elaborar o calendário e fazerem avaliação anual dos resultados apurados com o “Minha Creche também é Saúde”.*

*Parágrafo único. A avaliação servirá como parâmetro estatístico, para estudos da situação de saúde das crianças nas creches.”*

*“Art. 5º Fica a cargo da Prefeitura Municipal para o devido cumprimento dessa Lei, designar profissionais existentes nos quadros de funcionários da Secretaria Municipal de Saúde.”*

*(grifou-se)*

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (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 - São Paulo; Data do Julgamento: 17/11/2010; Data de Registro: 09/12/2010).*

**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 17:00:20.



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

(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 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 “Minha Creche também é Saúde” encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que adentra em matérias de competência das Secretarias Municipal:

*“Art. 41. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de Projetos de Lei que:  
[...]*

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

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



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 06/03/2023 as 17:00:20.



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

*V - criem e estruturam 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)*

Está clara a invasão de competência, uma vez que cabe ao Prefeito a

**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 17:00:20.



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

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).<sup>1</sup>*

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 “Minha Creche também é Saúde”, 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*

<sup>1</sup> 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**

<sup>1</sup> - 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 17:00:20.



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

*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, 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**



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 06/03/2023 as 17:00:20.





**CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA  
ESTADO DO PARANÁ  
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) (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.

Diante do previsto no art. 52, I, II, IV e VI, do Regimento Interno da

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

<sup>1</sup> - 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 17:00:20.





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

Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência da **Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Finanças e Orçamento, Comissão de Educação e Bem-Estar Social e Comissão de Saúde e Meio Ambiente** 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 17:00:20.