



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 356/2023

PROJETO DE LEI Nº 78/2023

PROTOCOLO: 3258/2023

**EMENTA: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CRIAR O
PROGRAMA AUXILIO PRÓTESE DENTARIA.”**

INICIATIVA VEREADOR: SEBASTIAO VALTER FERNANDES

PARECER Nº 93/2023

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Sebastiao Valter Fernandes submetem à apreciação Plenária o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre “Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa “Auxílio prótese dentária.”

Justifica o Senhor Vereador, na fls. 03 que “As análises da situação evolutiva de saúde bucal do brasileiro, da infância à vida adulta, bem como as proposições no campo de políticas públicas tomam-se pouco sistematizadas. 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**, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576.



Assinado por **Ivandro Negrelo Moreira, Diretor Jurídico** em 16/03/2023 as 15:31:12.



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

qualquer modo, as informações disponíveis permitem aferir uma situação de grave contornos. Não só a população excluída, composta de desempregados, mas também a população trabalhadora de baixa renda, a população aposentada e mesmo a população de classe média, apresentam um perfil dramático de perdas dentárias generalizadas, precariedade de acesso e de assistência protética reabilitadora e, pior, uso de próteses mal-adaptadas que se constituem em fator de risco para lesões cancerizáveis. O método de assistência odontológica que prevaleceu por décadas no Brasil, seja no setor público ou no setor privado, priorizou a prática curativa, muitas vezes mutiladora, com ênfase nas restaurações (obturações) e extrações. Pouco se fez ao longo das últimas décadas, com vistas a promoção e educação em saúde bucal e a prevenção de doenças, sobretudo com foco na população adulta. Este modelo conduziu a uma sequência de intervenções progressivas sobre a cárie dentária – quando não por doença das gengivas (periodonto), que evoluíam das restaurações para as extrações, e destas para as próteses parciais ou totais. Salienta-se que tal fenômeno ocorreu mesmo para a pequena parcela da população brasileira que teve acesso ao tratamento odontológico. A grande maioria da população, ainda hoje, não acessa regularmente o serviço odontológico. Em função do elevado número de extrações produzido pelo sistema de assistência odontológica brasileiro, a recuperação da capacidade mastigatória (forma e função), bem como da estética e autoestima das pessoas, através de próteses confeccionadas com alto padrão de qualidade, toma-se um importante aspecto da saúde biológica, psicológica e da integração social dos cidadãos.” (...)

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.

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 16/03/2023 as 15:31:12.



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

“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 Carte e disposições legais disposta nos arts. 1º ao 3º da Lei Federal nº 10741/2003 – Estatuto do Idoso.

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.

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 16/03/2023 as 15:31:12.



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

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 78/2023, verificamos que em seu art. 1º e em sua ementa, autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Auxílio prótese dentária”; e que em seu art. 2º sobre despesas mas não indica fundos orçamentários;

“Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa Auxílio prótese dentária”.

“Art. 1º Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa “Auxílio prótese dentária” com fornecimento gratuito de prótese dentária total (dentadura) no Município de Araucária.”

“Art. 2º Terá direito a receber gratuitamente a prótese dentária (dentadura) a pessoa cuja renda mensal familiar não ultrapasse dois salários-mínimos.”

(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

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 16/03/2023 as 15:31:12.



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

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 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).

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 16/03/2023 as 15:31:12.





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

Outrossim, a proposição de Programa Auxílio prótese dentária 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 Lei que:

[...]

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

Assim, 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;”

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 16/03/2023 as 15:31:12.





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

(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).’

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 Auxílio prótese dentária 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:

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 16/03/2023 as 15:31:12.





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

“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 REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI

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 16/03/2023 as 15:31:12.



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

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

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 16/03/2023 as 15:31:12.





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

Considerando aos apontamentos feitos quanto ao vício de iniciativa e assunção de despesas sem indicação da respectiva fonte de custeio, ainda que valoroso o mérito da proposição, somos pelo arquivamento da presente, sugerindo que seja a mesma encaminhada por indicação.

Diante do previsto no art. 52, I, II, IV 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 e Comissão de Saúde e Meio Ambiente**, as quais caberão lavrar os respectivos pareceres ou solicitar informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 16 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 16/03/2023 as 15:31:12.