



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 73957/2023

PROJETO DE LEI Nº 188/2023

EMENTA: “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REALIZAR CONVÊNIOS COM UNIVERSIDADES PÚBLICAS E PARTICULARES, VISANDO A CONCESSÃO DE ESTÁGIOS VOLUNTÁRIOS PARA OS ALUNOS MATRICULADOS EM TODOS OS CURSOS DAS REFERIDAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO.”

INICIATIVA: VEREADOR SEBASTIÃO VALTER FERNANDES

PARECER LEGISLATIVO Nº 156/2023

I – DO RELATÓRIO

O Vereador Sebastião Valter Fernandes, apresenta o Projeto de Lei em epígrafe que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar convênios com Universidades públicas e particulares, visando a concessão de estágios voluntários para os alunos matriculados em todos os cursos das referidas instituições de ensino.”

Justifica o Senhor Vereador, em síntese, na fl. 02, que “O estágio é um importante processo no curso de graduação, pois faz parte do processo de formação e auxilia o estudante a se preparar melhor para o futuro profissional. Tem como principal objetivo colocar em prática todo o conhecimento teórico adquirido durante a faculdade.

Os alunos dos referidos cursos, com a supervisão dos responsáveis da área e de técnicos municipais poderão desenvolver atribuições nas suas respectivas funções promovendo o exercício da integração da teoria com a prática.



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

Se faz necessário esclarecer que os convênios a serem firmados entre o Município de Araucária e as Universidades Públicas e privadas não acarretarão ônus para o Município, sendo certo que o mesmo disponibilizará apenas servidores de seu Quadro de Pessoal que contribuirão com seu conhecimento no fomento do referido estágio.

Portanto, o presente convênio não gerará despesas decorrentes de sua execução uma vez que a prefeitura apenas disponibilizará o local para o desenvolvimento das atividades de estágio.”

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;”



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

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 188/2023, verificamos que na sua ementa e seu art. 1º autoriza o Poder Executivo a realizar convênios com Universidades públicas e particulares; portanto, adentra em matéria privativa do Poder Executivo e no art. 3º, prevê sobre despesas mas não indica fundos orçamentários:

“Autoriza o Poder Executivo Municipal a realizar convênios com Universidades públicas e particulares, visando a concessão de estágios voluntários para os alunos matriculados em todos os cursos das referidas instituições de ensino.

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênios com Universidades públicas e particulares, visando a concessão de estágios voluntários para os alunos matriculados em todos os cursos das referidas instituições de ensino.

Parágrafo Único. Os estagiários poderão atuar em todos os órgãos da prefeitura, de acordo com a área do respectivo curso matriculado.

(...)

Art. 3º Para a realização dos projetos, programas ou ações que visem a efetivar os objetivos dos referidos convênios de que trata esta Lei, o Município de Araucária promoverá a celebração de termos aditivos e outros instrumentos legais que se façam necessários. (...)

(grifou-se)

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (ementa e 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



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)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.935/2016 do município de Mirassol, que **autoriza a instituição da denominada "Campanha Permanente de Incentivo à Prática de Esportes Olímpicos e Paralímpicos"** e dá outras providências – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Inconstitucionalidade configurada por **criar regras específicas que interferem na gestão administrativa com criação de obrigações ao Executivo e consequente movimentação de serviço público** – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – **Ofensa ao princípio da separação de poderes – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação do Poder Executivo** – Ação procedente.*

(TJ-SP - ADI: 21581490720168260000 SP 2158149-07.2016.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 15/02/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 17/02/2017)

(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



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

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, o art. 1º e a ementa do presente projeto encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que atribuem funções ao Poder Executivo:

"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":



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

“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 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



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

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).”

Logo, o Projeto de Lei deve estar acompanhado de dotação orçamentária, estimativa de impacto financeiro, declaração do ordenador da despesa e declaração de que a despesa criada não afetará as metas de resultado fiscais.

Dessa forma, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, por se tratar de matéria relacionada a lei autorizativa e atribuição de função a órgãos da administração pública e, ainda, por se tratar de matéria relacionada a assunção de despesas sem a devida indicação dos recursos disponíveis.

III – DA CONCLUSÃO

Insta observar 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.

¹ SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. p 31 e 32.



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

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 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, inciso 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** as quais caberão lavrar o parecer ou solicitarem informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 23 de Junho de 2023.

IVANDRO NEGRELO MOREIRA

OAB/PR 73.455

KAYLAINE DA GRAÇA RIBEIRO RODRIGUES

ESTAGIÁRIA DE DIREITO