



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

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 148537/2023

CÓDIGO VERIFICADOR Nº 3NY5JB41

PROJETO DE LEI Nº 405/2023

EMENTA: “*AUTORIZA A CRIAÇÃO DO PROJETO BOLSA PROTETOR NO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA.*”

INICIATIVA: VEREADORES RICARDO TEIXEIRA e BEN HUR CUSTÓDIO DE OLIVEIRA

PARECER LEGISLATIVO Nº 13/2024

I – DO RELATÓRIO

Os Vereadores Ricardo Teixeira e Ben Hur Custódio de Oliveira propõe à apreciação Plenária, o Projeto de Lei em epígrafe que dispõe sobre a “Autoriza a criação do Projeto Bolsa Protetor no Município de Araucária.”

O projeto vem acompanhado da justificativa, na qual diz que “A Bolsa Protetor tem por objetivo fornecer recursos financeiros para aquelas pessoas que, de maneira voluntária, cuidam dos animais de rua da cidade, buscando regulamentar ações, executadas isoladas ou conjuntamente, destinadas à promoção do bem-estar dos animais, bem como à sua proteção e garantia dos direitos legitimamente instituídos pelas legislações nacionais e internacionais.”



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

Ademais, “O Programa Bolsa Protetor visa garantir o resgate, cuidado, reabilitação e adoção de animais abandonados, assegurando que possam continuar desempenhando seu papel crucial na promoção do bem-estar animal. Muitos deles dedicam a vida inteira, todo o seu tempo e economias para cuidar desses bichos, e, indiretamente, prestam um serviço para a 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;”

A Lei Orgânica do Município de Araucária, em seus art. 6º, caput, inciso XIV, promove a proteção animal e que é dever do Estado garanti-la por meio de políticas sociais e econômicas, e para atingir este objetivo, o Município em conjunto com a União e o Estado, deve promover ações de proteção aos animais:



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

“Art. 6º Ao Município compete, concorrentemente com o Estado e com a União:

XIV - promover a defesa sanitária vegetal e animal e a extinção de insetos e animais daninhos;”

(grifou-se)

Por outro lado, em análise ao Projeto de Lei nº 405/2023, verificamos que seu art. 1º traz função autorizativa; em art. 2º, outorga função para a Secretaria Municipal do Meio Ambiente; o art. 3º atribui função para a SMMA, em seu art. 5º dispõe da criação de uma Comissão Permanente; em seu art. 6º cria despesas sem dotação orçamentária; em seu art. 7º atribui função ao Executivo ao prever que regulamentará a proposição:

“Art. 1º. Autoriza a criação do Programa Bolsa Protetor no âmbito do município de Araucária com o intuito de conceder auxílio financeiro para protetores de animais abandonados ou em situação de vulnerabilidade neste Município

Art. 2º. A escolha das pessoas, instituições que receberão o benefício e o valor da bolsa mensal devere ser definido através de seleção pública, conduzido SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Art. 3º. O Projeto Bolsa Protetor tem por finalidade:

II – Promover campanhas educativas visando à conscientização da população sobre a importância da proteção animal.

Art. 5º. O Programa Bolsa Protetor criará uma Comissão Permanente para acompanhamento, avaliação e fiscalização das atividades.

Art. 6º. Fica autorizada a destinação de recursos orçamentários específicos para a implementação e manutenção do Projeto Bolsa Protetor, mediante dotações próprias do município de Araucária.



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

Art. 7º. O Poder Executivo regulamentará a presente lei, estabelecendo prazos, critérios e procedimentos para a sua execução."

(grifou-se)

Dessa maneira, com relação a leis autorizativas (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 n" 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).

(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





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

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).

Ainda, o art. 2º do presente projeto encontra-se em desconformidade com o art. 41, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Araucária, pelo fato de que atribui a Secretaria Municipal de Meio Ambiente a função de fazer um processo de escolha das pessoas que receberão o benefício da “Bolsa Protetor”; bem como o art. 7º atribui função ao Executivo, para regulamentar a presente proposição:

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

[...]

V - criem e estructurem as atribuições de entidades da administração pública, direta e indireta.”

Assim, a determinação para realização das atribuições dos órgãos públicos 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 dispõem 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 – dispõem sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;”

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).”

Ainda, acerca de matéria semelhante, manifestou-se o Superior Tribunal Federal:

Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisões de órgãos judiciais e administrativos que autorizam o abate de animais apreendidos em situações de maus-tratos. Questão de relevante interesse público envolvendo a interpretação do art. 225 , § 1º , VII , da CF/88 . Conhecimento da ação. Instrução do feito. Possibilidade de julgamento imediato do mérito. Art. 12 da lei 9.868 /99. Declaração da ilegitimidade da interpretação dos arts. 25 , §§ 1º e 2º da Lei 9.605 /1998, bem como dos artigos 101 , 102 e 103 do Decreto 6.514 /2008, que violem as normas constitucionais relativas à proteção da fauna e à proibição da submissão dos animais à crueldade. Procedência da ação, nos termos da inicial. 1. No caso, demonstrou-se a existência de decisões judiciais autorizando o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, em interpretação da legislação federal que viola a norma fundamental de proteção a fauna , prevista no art. 225 , § 1º , VII , da CF/88 . A resistência dos órgãos administrativos

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

*à pretensão contida à inicial também demonstra a relevância constitucional da questão, o que justifica o conhecimento da ação. 2. A completa instrução do feito possibilita a conversão da ratificação de liminar em julgamento de mérito, nos termos do art. 12 da Lei 9.868 /99. 3. A rigidez da Constituição de 1988 e o princípio da interpretação conforme a Constituição impedem o acolhimento de interpretações contrárias ao sentido hermenêutico do texto constitucional . 4. O art. 225 , § 1º , VII , da CF/88 , **impõe a proteção a fauna e proíbe qualquer espécie de maus-tratos aos animais, de modo a reconhecer o valor inerente a outras formas de vida não humanas, protegendo-as contra abusos.** Doutrina e precedentes desta Corte . 5. **As normas infraconstitucionais sobre a matéria seguem a mesma linha de raciocínio, conforme se observa do art. 25 da Lei 9.605 /98, do art. art. 107 do Decreto 6.514 /2008 e art. 25 da Instrução Normativa nº 19/2014 do IBAMA. 6. Ação julgada procedente para declarar a ilegitimidade da interpretação dos arts. 25 , §§ 1º e 2º da Lei 9.605 /1998, bem como dos artigos 101 , 102 e 103 do Decreto 6.514 /2008 e demais normas infraconstitucionais, em sentido contrário à norma do art. 225 , § 1º , VII , da CF/88 , com a proibição de abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos.***

Insta relevar que o art. 6º do Projeto de Lei nº 405/2023 cria assunção de despesas sem a devida demonstração/indicação de dotação orçamentária e previsão de recursos financeiros.

Outrossim, 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 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 :



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

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)

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.





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

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)

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.

Desta forma, a presente proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, por se tratar de matéria relacionada a 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.

Para além, a presente proposição necessita de correta formatação da norma legal, pois não atende o disposto na Lei Complementar nº 95/1998.

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, desta feita, suprimir o “ponto” após o numeral ordinal dos artigos.



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

Reconhecemos como relevantes e meritorias 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 e VI do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araucária a matéria está no âmbito de competência **da Comissão de Justiça e Redação, da Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão da Saúde e Meio Ambiente**, as quais caberão lavrar o parecer ou solicitar informações que entenderem necessárias.

É o parecer.

Diretoria Jurídica, 09 de fevereiro de 2024.

IVANDRO NEGRELO MOREIRA

OAB/PR N° 73455

ANDRÉ GEOVANNI GONDEK

ESTAGIÁRIO DE DIREITO

