



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

PARECER Nº 302/2025 de 15/09/2025

De: Consultoria Jurídica

Para: CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. O Projeto de Lei nº 185/2025, de autoria parlamentar, propõe a criação do Programa de Inteligência Emocional – Um Olhar à Saúde Mental, no âmbito escolar de Foz do Iguaçu. Seu objetivo é prevenir, acolher e atender questões relacionadas à saúde mental de alunos e profissionais da rede municipal, com ações educativas e preventivas voltadas ao enfrentamento do bullying, fobias e outras violências. A iniciativa busca promover bem-estar, empatia e reduzir índices de evasão escolar e fragilidade emocional. O parecer jurídico concluiu que a matéria é de competência legislativa municipal e que a iniciativa parlamentar encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde que não haja interferência na estrutura administrativa ou regime jurídico de servidores. Ressalvou-se, contudo, a necessidade de supressão do artigo 6º, que autoriza escolas a firmar parcerias com outros poderes e órgãos, por configurar vício de iniciativa. Assim, o projeto é considerado parcialmente adequado para tramitação.

Ref.: Projeto de Lei nº 185 de 2025 – Institui o “Programa de Inteligência Emocional – um olhar à saúde mental” no âmbito do Município de Foz do Iguaçu.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 185/2025 tem autoria parlamentar e propõe a criação do Programa de Inteligência Emocional – Um Olhar à Saúde Mental, no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. A proposta tem como objetivo prevenir, acolher e atender questões ligadas à saúde mental no ambiente escolar, contemplando profissionais da Secretaria Municipal de Educação e alunos da rede municipal de ensino. A lei define conceitos de inteligência emocional e saúde mental, estabelecendo parâmetros para a aplicação do programa.

Entre os objetivos estão o acolhimento de alunos e profissionais em situações de fragilidade emocional, o desenvolvimento de ações de enfrentamento ao bullying, às fobias e a outros tipos de violência escolar, além da promoção do autoconhecimento, da empatia e da cultura de paz. Também busca reduzir índices de ansiedade, estresse e evasão escolar, fortalecendo o bem-estar e o desempenho acadêmico e profissional.

A iniciativa encontra fundamento na competência legislativa municipal prevista na Lei Orgânica de Foz do Iguaçu, que atribui ao Município a responsabilidade de manter programas educacionais e de prestar serviços voltados à saúde da população.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

Também se apoia na Constituição Federal, que assegura a dignidade da pessoa humana e o direito à saúde e à educação como garantias fundamentais.

Junto ao processo, constou justificativa assinada pelo autor, e uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame deste Consultor sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).

É o relatório. Passo à fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

COMPETÊNCIA MUNICIPAL

A legitimidade do Município de Foz do Iguaçu para legislar sobre políticas públicas de saúde, como a prevista no Projeto de Lei nº 150 de 2025, encontra respaldo no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Essa prerrogativa está diretamente relacionada à autonomia político-administrativa garantida aos entes federativos, permitindo-lhes normatizar matérias voltadas às necessidades específicas de suas comunidades. No âmbito estadual, o artigo 17, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná reforça esse entendimento ao assegurar aos municípios competência para regulamentar assuntos que digam respeito às suas peculiaridades.

No plano municipal, a Lei Orgânica de Foz do Iguaçu, em seu artigo 4º, inciso VI, prevê expressamente a competência do Município para prestar, com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União, serviços de saúde à população, o que naturalmente inclui ações educativas e preventivas no âmbito da atenção básica. Além disso, o artigo 11 da mesma Lei Orgânica estabelece que a cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a Legislação Federal e a Estadual, notadamente no que diz respeito: a) **à saúde**, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

ESPÉCIE LEGISLATIVA

Adequada a escolha da via ordinária quanto à espécie legislativa, não sendo a presente matéria reservada à legislação complementar nos termos do art. 47 da LOM.¹

¹ Art. 47 São Objeto de Leis Complementares as seguintes matérias: I - Código Tributário Municipal; II - Código de Obras ou de Edificações; III - Código de Postura; IV - Código de Zoneamento; V - Código de Parcelamento do Solo; VI - Plano Diretor; VII - Regime Jurídico dos Servidores; VIII - Serviços Públicos Municipais; IX - Normas de elaboração, redação e alteração de disposições sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, e a organização do plano plurianual, a lei



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

LEGITIMIDADE DE INICIATIVA DO PROJETO DE LEI

Sobre a legitimidade de iniciativa dos projetos de lei, assim é a redação da Lei Orgânica:

Art. 44 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 45 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

A possibilidade de iniciativa parlamentar para propor leis municipais que instituem políticas públicas no âmbito da Administração Pública local, sem que isso importe em usurpação de competência do Poder Executivo, tem sido objeto de relevante construção jurisprudencial, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal. O marco recente mais expressivo desse entendimento foi o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.495.711/SP, relatado pelo Ministro Flávio Dino e julgado pelo Plenário da Corte em 02 de dezembro de 2024. Neste julgamento, restou assentado que é constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabeleça políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental, desde que não interfira na estrutura organizacional da administração, nem na criação de cargos, funções ou aumento de despesas públicas. Cito:

É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

Essa lei não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, "a" e "e", CF/88), não viola a competência legislativa privativa da União nem ofende a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88).

de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 25/2005) X - Código de Turismo Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003) Parágrafo Único - As leis complementares exigem para a sua aprovação o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

É dever da família, sociedade e Estado proteger crianças e adolescentes contra toda forma de violência, sendo cabível a legislação municipal sobre o tema com base na competência concorrente.

A instituição de políticas públicas municipais não usurpa competência do Executivo se não trata da estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores.

A integração operacional com o Ministério Público estadual não viola sua autonomia quando segue o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

O caso concreto foi o seguinte:

O Município de Santo André promulgou a Lei nº 10.509, de 17 de maio de 2020, que propõe políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental no Município e disciplina atos de gestão administrativa.

A lei prevê ações como encontros, debates, seminários e palestras para conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental (SAP).

Eis o teor do diploma legislativo municipal questionado:

Art. 1º O presente Projeto de Lei propõe Políticas Públicas voltadas ao combate à Alienação Parental, com o objetivo de, nos termos da Lei Federal nº 12.318/2010, conscientizar a população sobre a importância de evitar a prática desse ato, interferindo de forma danosa na formação da criança e do adolescente ao afastá-lo de um de seus responsáveis sem justo motivo, assim reconhecido por lei ou sentença judicial.

Art. 2º As políticas públicas serão realizadas por meio de ações que promovam a realização de encontros, debates, seminários, palestras e demais eventos que propiciem a conscientização sobre a Síndrome de Alienação Parental – SAP.

Parágrafo único. As ações do caput serão desenvolvidas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais responsáveis, pelo Ministério Público e entidades governamentais e não governamentais ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente, observando os termos da Lei 8.069/90.

Art. 3º Caberá às Secretarias Responsáveis estimular e promover palestras informativas em escolas da rede municipal e particular de ensino, dirigidas aos pais e alunos, a respeito da importância do combate à alienação parental, bem como adotar medidas socioeducativas no âmbito das instituições de ensino, para a sua prevenção e erradicação.

Parágrafo único. As palestras referidas no caput deverão ser ministradas por psicólogos, assistentes sociais e profissionais habilitados em psicologia forense.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

Art. 4º O Poder Executivo, se necessário, editará normas complementares para a efetiva implantação destas ações.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Prefeito de Santo André ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando a constitucionalidade dessa lei municipal.

O autor apresentou três argumentos principais:

- 1) a lei usurpou a prerrogativa do chefe do Poder Executivo municipal (Prefeito) de iniciar projeto de lei sobre organização e funcionamento da administração pública municipal (art. 61, § 1º, II, alíneas "a" e "e" da CF/88);
- 2) a lei invadiu competência legislativa privativa da União para tratar sobre alienação parental, que estaria dentro da matéria "direito civil";
- 3) a lei violou a autonomia do Ministério Público estadual ao impor obrigações ao órgão, sem a sua anuência.

Acórdão do TJ/SP

O TJ/SP julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade formal e material dos art. 2º e 3º da Lei nº 10.509/2020.

Inconformada, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Santo André/SP interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça.

O STF deu provimento ao recurso da Mesa Diretora? A lei impugnada é constitucional?

SIM.

A Constituição Federal assegura, com absoluta prioridade, a tutela dos direitos da criança e do adolescente, impondo à família, à sociedade e a todos os órgãos e entes políticos do Estado a primazia da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis (art. 227, CF/88).

Não há falar, portanto, em competência legislativa privativa da União, pois a proteção à infância e à juventude constitui competência legislativa concorrente da União, dos estados federados e do Distrito Federal (art. 24, XV, CF/88):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

Ademais, a legislação municipal não inovou em relação às normas gerais referentes à proteção das crianças e dos adolescentes contra a alienação parental, mas apenas instituiu medidas destinadas a concretizar a difusão do esclarecimento e da conscientização dos órgãos públicos e da comunidade local contra os graves riscos à população infantojuvenil decorrentes do abuso resultante da



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

alienação parental. Aplicável, no caso, o art. 30, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Tampouco há reserva de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo, uma vez que o simples aumento de despesas para a Administração Pública não a justifica e as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas (art. 61, da CF/88). Nesse sentido:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

STF. Plenário. ARE 878911. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/10/2016.

As matérias previstas em "numerus clausus" não podem ser ampliadas para além do rol exaustivo previsto no texto constitucional, de modo a abranger assuntos estranhos ao regime jurídico dos servidores públicos e à estruturação orgânica da Administração Pública.

Por outro lado, a previsão de que as ações governamentais serão desenvolvidas, em conjunto, "pelo Ministério Público" não cria, por si só, obrigação, dever ou responsabilidade imputável aos órgãos do Parquet. Trata-se de diretriz focada em orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública municipal no sentido de promover a integração operacional com os órgãos responsáveis pela Política de Atendimento à Criança, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, V Lei nº 8.069/1990), expressamente mencionado na norma municipal.

Em suma:

É constitucional – e não usurpa a prerrogativa de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública local (art. 61, § 1º, II, "a" e "e", CF/88), a competência legislativa privativa da União ou a autonomia do Ministério Público (arts. 127, § 2º; e 128, § 5º, CF/88) – lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade.

STF. Plenário. ARE 1.495.711/SP, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 02/12/2024 (Info 1161).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário do STF reformou o acórdão recorrido e declarou a constitucionalidade da Lei nº 10.509/2020 do Município de Santo André/SP.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É constitucional lei municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas voltadas ao combate à alienação parental na respectiva localidade. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/26c954646e21d70792e4db24a76a5fc0>>. Acesso em: 14/08/2025

O debate em torno da legitimidade de iniciativa parlamentar para instituir políticas públicas no âmbito municipal tem recebido atenção especial na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente quando se discute a fronteira entre a competência legislativa da Câmara Municipal e a reserva de iniciativa do Poder Executivo. A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso II, assegura aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual. No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, em seu artigo 44, atribui a iniciativa de leis complementares e ordinárias tanto ao Prefeito quanto a qualquer vereador, ressalvando, em seu artigo 45, as hipóteses de iniciativa privativa do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.495.711/SP, consolidou entendimento segundo o qual é constitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que institui políticas públicas voltadas, no caso, ao combate à alienação parental. A Corte assentou que tais proposições não configuram usurpação da competência do Executivo quando não tratam de estrutura administrativa, atribuições de órgãos, regime jurídico de servidores ou criação de despesas incompatíveis com o ordenamento. Esse entendimento reflete a lógica de colaboração entre os poderes e a concretização dos direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados à infância, à saúde e à educação, que possuem proteção prioritária no texto constitucional.

No caso concreto do Projeto de Lei nº 185/2025, observa-se que a proposição parlamentar institui o Programa de Inteligência Emocional, voltado à promoção da saúde mental em ambiente escolar, abrangendo profissionais da Secretaria Municipal de Educação e alunos da rede municipal de ensino. A proposta estabelece ações de caráter informativo, educativo e preventivo, compatíveis com as atribuições ordinárias da administração pública municipal. Importante frisar que não há disposição que implique criação de cargos, alteração do regime jurídico dos servidores ou reorganização de estruturas administrativas, matérias que, conforme o artigo 45 da Lei Orgânica, são de iniciativa exclusiva do Executivo.

Portanto, resta evidenciado que, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da conformação do sistema federativo brasileiro, **é juridicamente admissível que a Câmara Municipal de Foz do Iguaçu aprove leis de iniciativa parlamentar que**



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

instituem políticas públicas, desde que respeitados os limites da iniciativa legislativa do Executivo previstos no art. 45 da Lei Orgânica Municipal. Tal competência deve ser exercida de forma harmônica, colaborativa e dentro dos limites constitucionais e legais, em benefício da coletividade e da efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, **motivo pelo qual entendo que, no presente caso concreto, há legitimidade de iniciativa no projeto de lei.**

2.1 DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa do projeto em análise, de autoria parlamentar, mostra estrutura coerente com a Lei Complementar nº 95/1998. Há epígrafe e ementa objetivas, preâmbulo com a fórmula A Câmara Municipal aprova, artigo inaugural que indica o objeto e o âmbito municipal, dispositivos conceituando termos técnicos e elenco de objetivos claros. Observa-se unidade temática, sem matérias estranhas, redação clara e ordenação lógica dos artigos, em conformidade com os arts. 3º e 7º da LC 95.

Conclui-se que o projeto apresenta adequada técnica legislativa, respeita os critérios formais estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998 e se mostra apto à regular tramitação, sem vícios de forma ou linguagem normativa que comprometam sua validade.

2.2 DA NECESSIDADE DE RETIRADA DO ART. 6º

O artigo 6º do Projeto de Lei nº 150/2025, ao prever que escolas poderão buscar parcerias com órgãos dos três Poderes e instituições diversas, incorre em inadequação técnica e vício de iniciativa. A autorização para celebração de convênios e parcerias administrativas é competência do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece o artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, que reserva privativamente ao Prefeito a iniciativa de matérias ligadas à organização administrativa e à atuação dos órgãos executivos. A previsão legislativa nesse sentido implica ingerência na autonomia entre os Poderes e extrapola a competência parlamentar. **Após a supressão do artigo 6º, poderá ser submetido às Comissões Permanentes e ao processo legislativo regular. Mantido o artigo, o projeto se revela inadequado.**

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente Projeto de Lei nº 185/2025 se mostra **PARCIALMENTE ADEQUADO** para trâmite nesta Câmara Municipal. **Após a supressão do art. 6º, pode este PL ser submetido para análise das Comissões Permanentes** e submetido a eventual análise política e regime de votação pelos parlamentares municipais. **Mantido o art. 6º, o PL resta inadequado.**



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica
Processo Legislativo (SAPL)

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data do sistema.

FELIPE GOMES CABRAL

Assinado de forma digital por FELIPE
GOMES CABRAL
Matricula nº 202.053 - OAB/PR nº 86.944