



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica
Processo Legislativo (SAPL)

PARECER Nº 306/2025 de 16/09/2025

De: Consultoria Jurídica

Para: CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. O Projeto de Lei 182 de 2025, de autoria parlamentar, institui o Programa Endereço Social em Foz do Iguaçu. Destina-se a pessoas em vulnerabilidade, como população em situação de rua, migrantes, imigrantes e quem não possua residência fixa. Oferece endereço institucional para receber correspondências, enviar currículos e receber propostas de emprego. O acesso exige cadastro prévio, definido por secretaria municipal. Autoriza parcerias com entidades públicas e privadas. Entra em vigor na data da publicação. O entendimento jurídico conclui pela legitimidade de iniciativa parlamentar, conforme arts 44 e 45 da Lei Orgânica, quando a proposição institui política pública sem tratar de estrutura administrativa, criação de cargos ou regime jurídico de servidores. Fundamenta-se na competência municipal para interesse local e suplementação normativa, e em precedentes do Supremo, como ARE 1495711, ARE 878911 e RE 1551780. A técnica legislativa observa a Lei Complementar 95, com objeto definido e cláusula de vigência.

Ref.: Projeto de Lei nº 182 de 2025 – Dispõe sobre a criação do “Endereço Social” no Município de Foz do Iguaçu, destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade social, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 182 de 2025, de autoria parlamentar, cria o Programa Endereço Social no Município de Foz do Iguaçu. O objetivo é oferecer a pessoas em vulnerabilidade, como população em situação de rua, migrantes, imigrantes e cidadãos sem residência fixa, um endereço de referência para exercício de direitos e acesso a serviços públicos e privados, com foco em comunicação, empregabilidade e reinserção social.

O programa prevê endereço institucional disponibilizado por equipamento público, para recebimento de correspondências, envio e recebimento de currículos e recepção de propostas de emprego. O acesso depende de cadastro prévio, com critérios definidos pela secretaria. O texto autoriza parcerias públicas e privadas, incluindo organizações da sociedade civil. A lei prevista entra em vigor na data da publicação. A proposição está datada de 21 de agosto de 2025.

No processo legislativo local, a iniciativa de leis cabe a vereador, prefeito e cidadãos, observadas as hipóteses da Lei Orgânica, e há matérias reservadas à iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica
Processo Legislativo (SAPL)

privativa do prefeito. O texto segue a técnica da Lei Complementar 95 ao indicar o objeto no primeiro artigo e prever cláusula expressa de vigência.

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 assistência social, como a prevista no Projeto de Lei nº 182 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 XI, prevê expressamente a competência do Município para realizar serviços de assistência social, diretamente ou por meio de instituições privadas, conforme critérios e condições fixados em Lei Municipal. 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 de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 25/2005) X -



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).



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 n° 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 n° 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://buscadorDizerDireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/26c954646e21d70792e4db24a76a5fc0>>. Acesso em: 14/08/2025

Em sentido semelhante e sobre a assistência social, também assim é decisão do Supremo Tribunal Federal:

É constitucional lei municipal que permite o chefe do Poder Executivo a criar programa de auxílio ao desempregado, de caráter assistencial, com o objetivo de dar ocupação, renda e qualidade profissional aos desempregados residentes no município. Direito Constitucional > Direitos e garantias fundamentais > Direitos sociais. É constitucional lei municipal que cria programa social com o objetivo de oferecer ocupação, renda e qualificação profissional a pessoas desempregadas, desde que o caráter da medida seja assistencial, temporário e formativo, sem estabelecer vínculo empregatício ou estatutário com o poder público. O programa não configura burla à exigência de concurso público, tampouco se enquadra como contratação temporária nos moldes do art. 37, IX, da Constituição Federal, uma vez que não se destina a suprir necessidade administrativa permanente, mas sim a atender à subsistência de cidadãos em situação de vulnerabilidade social. **A medida não interfere na estrutura da administração pública, tem natureza excepcional e formativa, e observa os princípios constitucionais, em especial o da dignidade da pessoa humana.** STF. Plenário. RE 1.551.780/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 12/08/2025 (Info 1185)

A Lei Orgânica de Foz do Iguaçu prevê iniciativa concorrente para leis complementares e ordinárias, admitindo autoria parlamentar, de comissão, do prefeito e de cidadãos, nos termos do art. 44. Já o art. 45 reserva ao prefeito a iniciativa de leis sobre regime jurídico de servidores, criação de cargos, empregos e funções, matérias orçamentárias e criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração direta.

No plano constitucional, a iniciativa privativa do chefe do Executivo alcança organização e funcionamento da administração, nos termos do art. 61, parágrafo 1º, II, 'a' e 'e'. Compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e juventude, art. 24, XV, e cabe ao Município complementar a legislação federal e estadual, art. 30, II.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica
Processo Legislativo (SAPL)

O Supremo Tribunal Federal assentou ser constitucional lei municipal de origem parlamentar que institui políticas públicas de combate à alienação parental, desde que não interfira na estrutura administrativa, não crie cargos, funções ou vinculação obrigatória a órgãos autônomos. O entendimento consta do Informativo 1161 e do julgamento do ARE 1.495.711.

Em repercussão geral, o STF fixou tese no ARE 878.911, segundo a qual não usurpa a competência privativa do chefe do Executivo lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura ou atribuições de órgãos nem do regime jurídico de servidores.

Em 2025, o STF reconheceu a constitucionalidade de lei municipal que autoriza a criação de programa assistencial de auxílio a desempregados, com caráter temporário e formativo, sem vínculo empregatício e sem burla ao concurso público, no RE 1.551.780, conforme Informativo 1185.

Diante dessas balizas normativas e jurisprudenciais, projetos de autoria parlamentar que instituem políticas públicas, sem versar sobre matérias reservadas ao prefeito pela Lei Orgânica e sem alterar estrutura administrativa, cargos ou regime jurídico de servidores, situam-se no campo da iniciativa parlamentar admitida. Quando houver alteração orgânica, criação de cargos ou disciplina de regime de pessoal, a iniciativa é do prefeito.

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 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

O projeto, de autoria parlamentar, apresenta epígrafe e ementa, identifica o órgão competente no preâmbulo e organiza o texto em parte normativa e parte final. Essa estrutura corresponde às três partes previstas na Lei Complementar 95. O documento traz a epígrafe Projeto de Lei nº 182/2025, a ementa que dispõe sobre a criação do Endereço Social e o preâmbulo A Câmara Municipal aprova.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

O artigo 1º indica o objeto e o âmbito de aplicação do programa, atendendo ao comando de que o primeiro artigo deve definir objeto e alcance. O texto delimita a finalidade do Endereço Social e o público beneficiário no Município.

Os artigos 2º a 4º descrevem medidas de implementação e a possibilidade de parcerias, compondo a parte normativa. O artigo 5º contém cláusula expressa de vigência, conforme a regra sobre vigência e a previsão de parte final com cláusula de vigência.

A articulação por artigos e a numeração seguem as diretrizes de técnica legislativa. O texto não apresenta cláusula de revogação, hipótese exigida apenas quando houver revogações a enumerar. Consta justificativa em apartado, peça extrínseca ao texto normativo.

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.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente Projeto de Lei nº 182/2025 se mostra ADEQUADO para trâmite nesta Câmara Municipal, vez que se trata de instituição de política pública que não gera despesa e não interfere na estrutura do Poder Executivo, podendo ser submetido para análise das Comissões Permanentes e submetido a eventual análise política e regime de votação pelos parlamentares municipais.

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