



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultora Jurídica

Para: Vereador(a) _____ Relator(a) do Projeto de Lei nº 201/2025, que “Dispõe sobre diretrizes para o uso adequado das praças, vias e logradouros públicos e para o atendimento humanizado de pessoas em situação de rua no Município de Foz do Iguaçu.”.

Parecer 320/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 201/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre diretrizes para o uso adequado das praças, vias e logradouros públicos e para o atendimento humanizado de pessoas em situação de rua no Município de Foz do Iguaçu.
02. Junto ao processo, constou justificativa assinada pelo autor, na qual este sustenta serem necessárias as medidas, tendo em vista que o aumento da população em situação de rua traz desafios à gestão urbana, como degradação do espaço público, riscos à salubridade e impactos à mobilidade, e o projeto busca equilibrar a preservação desses espaços com o atendimento humanizado desse grupo, assegurando alternativas reais de acolhimento, saúde, assistência social e reinserção.
03. O processo tramita pelo regime ordinário, podendo ser publicamente consultado no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo através do endereço eletrônico <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/49856>.
04. Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame desta Consultora sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II. Análise Jurídica

05. Em matéria legislativa, a Constituição Federal, em seu artigo 23, incisos II e X, estabelece que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, bem como, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

06. Além disso, o art. 30, I, da Carta Magna, confere aos Municípios a parcela de competência para legislar sobre as questões que dizem respeito ao seu próprio interesse, o que também restou assegurado no art. 4º, I, da Lei Orgânica desta Cidade.

07. Nesse sentido, considerando que o presente projeto versa sobre o uso adequado das praças, vias e logradouros públicos locais, bem como da prestação de assistência social às pessoas em situação de rua dentro de sua jurisdição, entendo que resta devidamente observada no projeto em exame a regra pertinente à competência enumerada na Constituição da República, sendo a proposta dotada de legitimidade municipal.

08. Por outro lado, em que pese evidenciada a legitimidade do Município para legislar sobre a matéria, verifica-se que o PL 201/2025 apresenta, sob a ótica técnico-jurídica, vícios de iniciativa que comprometem sua viabilidade formal, na medida em que disciplina matérias que se inserem na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

09. Veja que vários dispositivos do projeto incorrem no mesmo vício formal, ao estabelecerem obrigações que interferem diretamente na estrutura organizacional da Administração Pública Municipal, “autorizando” o Poder Executivo a realizar determinados atos, que, na realidade, já estariam incluídos no âmbito de sua competência administrativa. Assim é o texto proposto no projeto:

Art. 1º **Fica o Poder Executivo autorizado** a adotar medidas destinadas a assegurar o uso adequado das praças, vias e logradouros públicos do Município de Foz do Iguaçu, conciliando a preservação do espaço público com o atendimento humanizado das pessoas em situação de rua.

[...]

Art. 3º **Fica o Poder Executivo autorizado** a promover ações intersetoriais, envolvendo as Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde, Segurança Pública e demais órgãos competentes, com vistas a:

[...]



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Art. 5º **Fica o Poder Executivo autorizado** a viabilizar, dentro de sua disponibilidade orçamentária ou mediante parcerias, o custeio de passagem para o retorno de pessoas em situação de rua à sua cidade de origem, quando houver manifestação expressa de vontade do interessado e confirmação da existência de familiares ou rede de apoio que possam recebê-lo no destino.

10. Ora, o entendimento do Congresso Nacional, consolidada na Súmula de Jurisprudência 1 da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), é categórica ao afirmar que projetos de lei parlamentares que "autorizam" o Executivo a praticar atos já incluídos em sua competência constitucional são formalmente inválidos, por configurar indevida ingerência do Legislativo na esfera administrativa reservada a outro Poder.

11. O fato de a proposta estar criando atribuições e tarefas para repartições e órgãos que integram a Administração Direta do Município, tal como aludido nos arts. 3º, 4º e 5º do projeto, enseja desatendimento da regra disposta no art. 45, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que versem a respeito de criação e atribuições dos órgãos da Administração, nos seguintes termos:

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

(...) ...

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Direta do Município.

12. Assim, ao prever, por exemplo, a promoção de ações intersetoriais envolvendo as Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Segurança Pública (art. 3º), o PL invade de modo direto a competência do Prefeito, pois trata da organização, articulação e funcionamento de órgãos da Administração Pública, matérias que são reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal, e do art. 45, IV, da Lei Orgânica Municipal, não podendo ser disciplinadas pelo Legislativo sem configurar afronta ao princípio da separação dos Poderes.

13. Note-se que o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de leis autorizativas oriundas do Legislativo, conforme pode se observar no



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

julgamento da ADI nº 1.955/RO (Rel. Min. Gilmar Mendes), onde declarou-se a nulidade de lei estadual de iniciativa parlamentar que autorizava a concessão de abono a servidores públicos, assentando-se a violação do art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal, por usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo (Rel. Min. Gilmar Mendes).

14. Isto porque, em que pese o Vereador detenha competência para legislar sobre assuntos de interesse local e fiscalizar os atos da Administração, sua atuação legislativa deve observar os limites constitucionais da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB), de modo a não usurpar prerrogativas reservadas ao Executivo. A relevância material do tema não tem o condão de afastar os vícios formais apontados, razão pela qual as medidas só poderiam ser validamente apresentadas pelo Prefeito Municipal, mediante projeto de lei de iniciativa própria.

15. Portanto, não nos parece que a proposta em si se apresentaria ajustada aos ditames constitucionais, art. 2º da Constituição da República, que proclama: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

16. Ainda, dentro do contexto da reserva da *iniciativa*, deveras importante registrarmos que a deflagração de um processo legislativo, que é responsável pela formação das espécies normativas abstratas, engloba um trâmite a ser observado, sob pena de o projeto vir a ser inconstitucional. Segundo prestigiada doutrina, podemos resumir que um processo legislativo compreende três fases distintas: introdutória, na qual ocorre a iniciativa do projeto; constitutiva, envolvendo a discussão, votação, aprovação e sanção e por último a fase complementar, formada pela promulgação e publicação da norma. (NOVELINO. Marcelo. Manual de Direito Constitucional. Ed. Método. São Paulo. 9ª ed. 2014. p: 814).

17. Nesse sentido, de acordo com Canotilho, “Hoje, põe-se seriamente em dúvida se certos elementos tradicionalmente reentrantes no processo legislativo não poderão ocasionar vícios de inconstitucionalidade. Estamos a referir-nos aos chamados pressupostos constitucionais considerados como elementos determinantes de competência dos órgãos legislativos em relação a certas matérias - pressupostos objetivos”. (LENZA. Pedro Direito Constitucional Esquematizado. 16ª ed. Revista. São Paulo. Ed. Saraiva, 2012. p. 253).

18. Em resumo, a matéria versada no projeto em tela abrange atividade concreta e meritória da Administração, reclamando, portanto, análise exclusiva do chefe do Poder Executivo, e independe da anuência do Legislativo local, até porque, conforme advertido pela doutrina, o



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos demais órgãos que também são dotados de autonomia, e muito menos buscar desempenhar uma típica função administrativa, que deve ser desempenhada pelo Executivo. (TRINDADE, João. Processo Legislativo Constitucional. 3ª edição. Salvador. Ed. Juspodivm. 2017. P. 62).

19. O que merece ser realçado, até para orientação de propostas futuras, é que à Câmara compete a edição de normas *abstratas, gerais e obrigatórias*. Esta é a função específica do Poder Legislativo Municipal, bem diferente da função entregue ao Executivo consistente na prática de atos *concretos* de administração. Daí não se permitir que a Câmara passe a intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, mormente quando a matéria se insere entre o rol de competência entregue privativamente e exclusivamente àquele que detém o poder de gerenciamento, no caso específico o Chefe do Executivo, sob pena de interferência e ingerência de um poder sobre o outro e flagrante desrespeito aos preceitos do art. 2º da Constituição Federal, que faz alusão à independência funcional entre os três poderes.

20. Outrossim, não cabe ao Poder Legislativo interferir na autoadministração do Poder Executivo estabelecendo o funcionamento ou execução de qualquer política pública, sob pena de ofensa à autonomia e a independência do Poder Executivo.

21. Outro ponto relevante a ser destacado é que o PL define, em seu artigo 5º, que o Poder Executivo ficará autorizado a promover o custeio de passagens para o retorno de pessoas em situação de rua para suas cidades de origem. Tal previsão requer observância dos requisitos do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), que define que qualquer criação de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, declaração do ordenador da despesa, bem como de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – o que não restou observado no projeto em exame.

22. Portanto, a ausência do atendimento das diretrizes estabelecidas na LRF comprometeria a validade e a exequibilidade da norma, tornando a proposição incompatível com o ordenamento vigente.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

III. Conclusão

23. Ante o exposto, concluímos que a proposta não reúne condições de tramitação nesta Câmara Municipal, uma vez que incorre em afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB), ao invadir competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização administrativa e atribuições de órgão da Administração Pública (art. 61, §1º, II, “a”, CRFB; art. 45, II e IV, LOM), bem como, deixa de observar os requisitos formais da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16), no tocante a ausência da documentação orçamentária necessária.

24. Por fim, dada a relevância do tema versado neste expediente, sugere-se o encaminhamento da matéria ao Chefe do Executivo via indicação, instrumento adequado que viabiliza a intensa e respeitável atividade de assessoramento atribuída aos parlamentares, consoante previsão descrita no §3º do art. 2º do Regimento Interno.

25. Estas são as breves considerações que entendemos pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.