



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 218/2025, que Dispõe sobre a modernização do Portal da Transparência Municipal, a reorganização da disponibilização de informações públicas, e dá outras providências.

Parecer 355/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 218/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a modernização do Portal da Transparência Municipal, a reorganização da disponibilização de informações públicas, e dá outras providências.
02. O objetivo central da proposição, conforme consta em seu art. 1º, bem como em sede de justificativa, é viabilizar a modernização integral do Portal da Transparência, possibilitando ao cidadão acompanhar de maneira clara e objetiva a execução de políticas públicas, projetos e serviços em cada área da Administração.
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/media/sapl/public/materialegislativa/2025/49942/218_-_2025_-bosco-, e junto a este, constou justificativa assinada pelo autor.
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: Da Legitimidade Municipal. Da Iniciativa. Princípio da Separação dos Poderes. Da Ausência de Interesse e Necessidade. Critérios da Lei Complementar Federal. Matéria Regulamentada na Esfera Municipal.

05. Conforme já reiteradamente exposto por esta Assessoria, em matéria legislativa, a Constituição Federal, em seu art. 30, I, 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.

06. Conquanto não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerados assuntos de interesse local, é válido dizer que os assuntos afetos à competência do Município poderão ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem importância predominante na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe resta assegurada.

07. Nesse sentido, a proposta tem por objetivo a modernização e a ampliação dos mecanismos de transparência, com destaque ao controle e à fiscalização das políticas públicas.

08. Por outro lado, em que pese evidenciada a legitimidade municipal para legislar sobre a matéria, verifica-se que a proposta apresenta, sob a ótica técnico-jurídica, vícios de iniciativa que comprometem sua viabilidade formal, na medida em que extrapola, em determinados dispositivos, os limites da competência legislativa, interferindo em atribuições de órgãos da Administração Pública, matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

09. A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, “e”, estabelece que compete ao Chefe do Executivo a iniciativa para propor leis que disponham sobre criação de cargos, funções, regime jurídico e atribuições de órgãos da Administração Pública. No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, em seu art. 45, incisos II e IV, atribui ao Prefeito a prerrogativa exclusiva de deflagrar o processo legislativo que trate da criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Direta.

10. No caso em exame, o projeto estabelece uma série de atribuições individualizadas às Secretarias Municipais. O art. 2º, por exemplo, determina:

Art. 2º O Portal será organizado de forma temática e segmentado por secretarias, possibilitando ao cidadão acompanhar de maneira clara e objetiva a execução de políticas públicas, projetos e serviços em cada área da Administração.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

§ 1º Cada secretaria deverá apresentar em seu espaço no portal, no mínimo:

- I – agenda de serviços e obras em andamento, acompanhada de cronogramas;
- II – contratos, convênios e aditivos;
- III – execução orçamentária e financeira;
- IV – quadro de pessoal, com remuneração detalhada;
- V – relatórios de projetos, indicadores e entregas;
- VI – canais de interação e ouvidoria digital.

§ 2º Além da segmentação por secretarias, o Portal deverá conter módulos transversais, abrangendo:

- I – gestão de patrimônio público (imóveis, contratos, frota veicular);
- II – licitações e compras públicas (situação em tempo real, vencedores e valores);
- III – execução orçamentária consolidada, com gráficos explicativos e comparativos;
- IV – obras públicas (mapa interativo com andamento físico e financeiro);
- V – serviços urbanos (manutenção de praças, limpeza, recolhimento de resíduos, caçambas);
- VI – dados abertos (planilhas, CSV, JSON e APIs públicas), para cooperação com universidades, sociedade civil e órgãos de controle

11. Como se vê, a matéria versada neste projeto não apenas estabelece diretrizes genéricas de uma política pública, mas sim cria obrigações específicas aos organismos da Administração.

12. Portanto, não nos parece que a proposta em si se apresentaria ajustada aos ditames constitucionais. Isto porque, de acordo com o ordenamento constitucional vigente, os projetos relacionados à criação, à estruturação e às atribuições dos órgãos e repartições que integram a Administração Direta são reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. A tarefa do Executivo, não se esgota, portanto, na simples capacidade de iniciar o projeto, restando-lhe também consignada a delimitação das atribuições, obrigações, responsabilidade e serviços que deverão ser prestados na esfera da atuação de cada repartição pública.

13. Sobre o tema, corroborando com o raciocínio acima, transcrevemos excerto de ementa de precedente julgado em sede de ADI, perante o Supremo Tribunal Federal:

[...] 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014 edir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244

14. Mais adiante, salientado no referido julgado:

[...] pelo modelo federal, ao Poder Executivo incumbe precipuamente a administração, afigurando-se indiscutível a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, os quais, conforme se pode verificar, quer pela imposição de providências tipicamente administrativas, quer pelo estabelecimento da obrigação de apresentação de projetos de lei, quer, principalmente pela aposição de prazos e um e outro, constituem autêntico “Plano de Governo” e, que, como tais, atingem aquele mínimo do qual não poderia ir o constituinte estadual. Assim, como se vê, o que na realidade se impôs nos dispositivos impugnados foi um amplíssimo Plano de Governo e, o que é mais grave e inviabilizador da atuação administrativa, com prazos curtíssimos, que, à evidência, não têm condições de ser cumprido sem que para tal se distraia poderosíssima parcela, senão a quase totalidade, da Administração, inviabilizando-a. Daí porque terem as indigitadas normas extrapolando aquele mínimo além do qual, no resguardo da independência e harmonia entre Poderes, não poderia ir o Constituinte Estadual, sendo em consequência, inconstitucionais”.

15. Em fase conclusiva, adverte o relator:

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública.

...

Direção superior significa definir os rumos, as metas e o modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, na busca última de satisfação do interesse público. Essa se pauta, com as ressalvas legais e tendo em vista as limitações financeira do Estado, por um critério discricionário, comumente definido pelos aspectos da oportunidade e da conveniência.

Se, pela doutrina, os atos administrativos se sujeitam à avaliação



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

discricionária do administrador, ao administrador maior do ente federado – o chefe do Poder Executivo – é deferida a apreciação da conveniência e da oportunidade da apresentação de projetos de lei, bem como da definição dos seus conteúdos iniciais, atinentes à gestão da Administração Pública.

Nesse passo, qualquer tentativa do Poder Legislativo i) de estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da constituição estadual; ou ii) de definir previamente os seus conteúdos, é inconstitucional, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele poder. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244>

16. Ainda dentro do contexto da reserva da iniciativa, deveras importante registrarmos que 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. Daí dizermos que o conteúdo do projeto revela vicissitude insanável, em virtude de que viola o princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição da República, assim como desrespeita a regra inserta no art. 45 da Lei Orgânica, que outorga privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para tratar de matérias afetas à organização e atribuições de órgãos e do pessoal da Administração, nos seguintes termos:

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

[...]

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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

18. Ainda nos caberia um pequeno parêntese para ressaltarmos que o exercício da competência de gestão da Administração, seja na esfera municipal, estadual, distrital ou federal, é de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem, num juízo de conveniência e oportunidade, compete avaliar se o tema de sua alçada é oportuno ou não.

19. Com o devido respeito às justificativas acostadas ao projeto, é correto afirmarmos que a deflagração de uma proposta legislativa não se submete tão somente à confirmação dos critérios relacionados à competência e à iniciativa. Isso porque o papel desta instituição deveria ser analítico, no sentido de confirmar a necessidade e a utilidade da iniciativa, no caso de um projeto legislativo para a Municipalidade. A propósito, as observações do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, do Supremo Tribunal Federal, corrobora o raciocínio acima:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isso é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. www.gilmarmendes.com.br/wpcontent/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf

20. Em outro estudo, encontramos a seguinte observação: A norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais destacamos a novidade, a abstratividade, a generalidade, a imperatividade e a coercibilidade. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto 151, Agosto 2014. Acesso <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>.

21. Segundo o estudo, a *novidade* é a essência do ato legislativo, servindo justamente para caracterizar o novo direito criado em plano imediatamente inferior à Constituição. Em resumo, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, que não possua como atributo a *novidade*, será antijurídica.

22. *Ad argumentandum*, o conteúdo da matéria versada neste expediente, já se encontra claramente regulamentada na Lei Municipal 3.528, de 14 de maio de 2009, que DISPÕE SOBRE A



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DE FOZ DO IGUAÇU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2009/353/3528/lei-ordinaria-n-3528-2009-dispoe-sobre-a-implementacao-do-portal-da-transparencia-no-ambito-dos-poderes-executivo-e-legislativo-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias?q=3528> acesso em: 21/10/2025.

23. Assim, forçoso concluirmos que a proposta, além de apresentar vicissitude formal, se distancia das disposições da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, que por seu turno determina que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei.

III. Conclusão

24. Diante do exposto, a presente manifestação é no sentido de que a proposta não reúne condições de tramitação nesta Câmara Municipal, uma vez que incorre em desrespeito 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, IV, LOM).

25. Além disso, depreende-se que a proposta não obedece aos preceitos da Lei Complementar 95/1998, que adverte que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, não trazendo, portanto, nenhuma necessidade para o interesse local, razão porque não atendido o preconizado no art.30, I, da CRFB.

26. Estas são as considerações pertinentes à consulta que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.

ROSIMEIRE CASSIA
CASCARDO

WERNECK:00037730940

Assinado de forma digital por
ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO
WERNECK:00037730940

Dados: MAT. 200560
OAB/PR 32178