



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

PARECER Nº 374/2025 de 23/10/2025

De: Consultoria Jurídica

Para: CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. O Projeto de Lei nº 238 de 2025, de autoria parlamentar, institui no Município de Foz do Iguaçu a Política Municipal de Atenção à Apraxia da Fala na Infância. A proposta define objetivos voltados ao diagnóstico precoce, tratamento interdisciplinar e inclusão social de crianças com apraxia da fala, bem como apoio às famílias e integração entre saúde, educação e assistência social. O texto apresenta estrutura normativa clara, com cláusula de vigência expressa. A análise jurídica conclui que o projeto possui legitimidade de iniciativa parlamentar, conforme a Lei Orgânica Municipal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que admite leis de origem legislativa criando políticas públicas sem interferir na estrutura administrativa. A proposição observa a competência municipal prevista no artigo 30 da Constituição Federal e segue a técnica legislativa da Lei Complementar nº 95 de 1998, apresentando conformidade formal, material e redacional, apta a tramitar regularmente na Câmara Municipal.

Ref.: Projeto de Lei nº 238 de 2025 – Dispõe sobre a criação da Política Municipal de Atenção à Apraxia da Fala na Infância e dá outras providências.

LINK: <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/materia/50175>

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 238 de 2025 cria, no âmbito do Município de Foz do Iguaçu, a Política Municipal de Atenção à Apraxia da Fala na Infância. A iniciativa é de autoria parlamentar. O texto apresenta a ementa e declara a competência da Câmara Municipal para aprovar a norma.

O artigo 1º define o objeto e os objetivos da política, voltados a garantir direitos das crianças com apraxia da fala e de seus familiares, com foco em diagnóstico precoce, tratamento adequado, acompanhamento contínuo e inclusão social.

O artigo 2º estabelece princípios orientadores, como promoção do bem estar e do desenvolvimento integral, respeito à dignidade, autonomia e singularidade, inclusão em



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

espaços educacionais, sociais e culturais, apoio às famílias e intersetorialidade entre saúde, educação e assistência social.

O artigo 3º elenca direitos da criança com diagnóstico de apraxia da fala, incluindo atendimento para diagnóstico precoce na rede pública de saúde, auxílio terapêutico interdisciplinar com fonoaudiólogos, psicólogos e terapeutas ocupacionais, além de acompanhamento educacional com apoio especializado nas escolas da rede pública.

A justificativa descreve a finalidade declarada da proposição e caracteriza a apraxia da fala na infância como condição neurológica que exige terapias intensivas e acompanhamento específico em saúde e educação, apontando necessidades de diagnóstico e intervenção.

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 238 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



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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

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

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 - 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)

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).

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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.

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).



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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 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:



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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.

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://buscadordizerodireito.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.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

Nesse contexto, o projeto que institui a Política Municipal de Atenção à Apraxia da Fala na Infância não versa sobre matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, pois não cria cargos, funções, nem modifica a estrutura administrativa ou o regime jurídico de servidores. O texto propõe diretrizes de atendimento e inclusão voltadas às crianças com apraxia da fala, configurando a instituição de uma política pública de caráter social e educacional, o que se insere na competência legislativa do Município prevista no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, que autoriza os entes locais a suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

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 instituam 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 análise da técnica legislativa do Projeto de Lei nº 238 de 2025, de autoria parlamentar, demonstra adequação estrutural e coerência com as normas previstas na Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis no âmbito nacional. O texto apresenta a epígrafe, ementa, artigos e cláusula de vigência, atendendo aos elementos essenciais exigidos pelo artigo 3º da referida lei, que determina a composição de uma parte preliminar, parte normativa e parte final.

A parte preliminar está corretamente composta pela epígrafe, que identifica o projeto como lei municipal, e pela ementa, que descreve de modo conciso o objeto da norma, consistente na instituição da Política Municipal de Atenção à Apraxia da Fala na Infância. O primeiro artigo cumpre a exigência do artigo 7º da Lei Complementar nº 95 de 1998, ao definir o objeto da lei e seu âmbito de aplicação, estabelecendo que a política pública abrange ações e diretrizes voltadas ao atendimento de crianças com apraxia da fala e de seus familiares.

Na parte normativa, o projeto apresenta disposições substanciais organizadas em artigos que tratam dos objetivos, princípios e direitos relacionados à política instituída, redigidos com clareza, precisão e lógica, conforme o artigo 11 da Lei Complementar nº 95 de 1998. O texto evita repetições e mantém coesão interna, tratando de um único



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

objeto, conforme o princípio da unicidade temática previsto no inciso I do artigo 7º da mesma lei complementar.

A parte final contém a cláusula de vigência expressa, estabelecendo que a lei entra em vigor na data de sua publicação, atendendo ao disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 95 de 1998. A redação apresenta linguagem normativa adequada, com estrutura linear e observância das formas de articulação entre os dispositivos, sem matérias estranhas ao objeto principal.

Portanto, a técnica legislativa adotada no Projeto de Lei nº 238 de 2025 revela suficiente conformidade com os parâmetros formais e redacionais estabelecidos pela Lei Complementar nº 95 de 1998, garantindo clareza, coerência e uniformidade à norma proposta, requisitos indispensáveis à validade e eficácia legislativa no processo normativo municipal.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e com base nas ponderações acima, OPINO que o presente Projeto de Lei nº 238/2025 se mostra suficientemente **ADEQUADO** para trâmite nesta Câmara Municipal, podendo este ser encaminhado para análise das demais 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
Matrícula nº 202.053 - OAB/PR nº 86.944