



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 240/2025, que Cria o Banco Municipal de Entidades de Voluntariado de Foz do Iguaçu e dá outras providências.

Parecer 399/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 240/2025, de autoria parlamentar, que Cria o Banco Municipal de Entidades de Voluntariado de Foz do Iguaçu e dá outras providências.
02. O objetivo central da proposição, conforme consta em seu art. 1º, bem como em sede de justificativa, é fomentar a divulgação de entidades sem fins lucrativos que desenvolvam atividades de voluntariado no Município.
03. O projeto estabelece, em seu art. 2º, que o Banco Municipal de Voluntariado será gerido por órgão ou secretaria Municipal a ser designada por ato do Poder Executivo, tendo como atribuições e finalidades ajudar a população a ter o acesso facilitado aos serviços sociais.
04. 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/2025/50234/240 - 2025 - fruet - banco de entidades de voluntariado ass.pdf](https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/50234/240_-_2025_-_fruet_-_banco_de_entidades_de_voluntariado_ass.pdf) e junto a este, constou justificativa assinada pelo autor.
05. Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame desta Consultoria sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

II. Análise Jurídica

06. 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.

07. 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.

08. Nesse sentido, considerando que o PL em análise versa sobre a instituição de programa municipal cujo objetivo é fomentar a visibilidade, o reconhecimento públicos das entidades que prestam serviços voluntários em Foz do Iguaçu, promovendo articulações e cooperação entre entidades, o Poder Público e a iniciativa privada.

09. Ocorre que, 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:

10. 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 e incisos, 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.

11. No caso em exame, o projeto confere uma série de atribuições e responsabilidades à Administração Direta. O art. 2º, por exemplo, determina:

Art. 2º O Banco Municipal de Entidades de Voluntariado será gerido por órgão ou secretaria da administração municipal a ser designado por decreto do Poder Executivo, e terá as seguintes finalidades:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

I - aumentar a visibilidade e o reconhecimento público das entidades que prestam serviços voluntários em Foz do Iguaçu;

II - ser uma ferramenta de conexão entre cidadãos interessados em atuar como voluntários e as causas sociais do município, facilitando o engajamento cívico;

III - ajudar a população a ter acesso facilitado aos serviços sociais, assistenciais e comunitários oferecidos pelas entidades cadastradas;

IV - promover a articulação e a cooperação entre as entidades, o Poder Público e a iniciativa privada;

V - subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e humano de Foz do Iguaçu, com base em dados concretos sobre as ações voluntárias.

Parágrafo único. O órgão gestor será responsável por manter e atualizar as informações do Banco, bem como por promover sua divulgação e acessibilidade em plataformas digitais oficiais.

12. Como se vê, a matéria versada neste projeto não apenas estabelece diretrizes genéricas de uma política pública, mas sim específica uma série de obrigações à Administração, inovando e impondo ações concretas especialmente àquelas repartições vinculadas à pasta da Secretaria Municipal de Ação Social.

13. 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.

14. 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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição 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 acesso 14/10/2025.

15. 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”.

16. 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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

conveniência.

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

17. 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).

18. 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:

[...]



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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

19. 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.

20. Corroborando o raciocínio acima, enquanto para a expedição de atos vinculados está o gestor público adstrito à lei e obrigado a executá-lo, a prática dos atos discricionários estaria tão somente condicionado à valoração do gestor, segundo critérios de oportunidade e conveniência. Nesse sentido, a seguir descrito é bastante ilustrativo:

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 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. Consulta ADIN 1949. https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201949%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true

21. Assim, a matéria tratada na presente iniciativa, por se referir à atividade concreta e meritória da Administração, reclama análise exclusiva do chefe do Poder Executivo e independe da anuência do Legislativo local, até porque, consoante fontes jurídicas, os típicos atos de gestão dos



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

organismos que compõe a Administração Municipal, se concentram na esfera da competência reservada ao gestor, que no âmbito de um Município seria o Prefeito.

22. Outrossim, à Câmara compete a edição de preceitos que norteiam a organização e o funcionamento da estrutura de governo municipal, ou seja, compete à Câmara 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 descreve a independência funcional entre os três poderes.

III. Conclusão

23. Ante o exposto, a presente manifestação é no sentido de 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).

24. Estas são as breves considerações que entendemos 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