



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Vereador(a) _____ – Relator do Projeto de Lei 303/2025, que Estabelece diretrizes para a modernização da infraestrutura urbana e a valorização do espaço público, com foco na ordenação do cabeamento aéreo no Município.

Parecer nº 24/2026

I. Consulta

01. Refere-se ao Projeto de Lei 303/2025, de iniciativa parlamentar, que estabelece diretrizes para a modernização da infraestrutura urbana e a valorização do espaço público, com foco na ordenação do cabeamento aéreo no Município.

II. Análise Jurídica: Do Poder Legislativo Municipal. Competência Legislativa Matéria de Interesse Local. Programa de Governo. Desenvolvimento e Inovação. Matéria Reservada

02. Em matéria legislativa, a Constituição Federal confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, ainda que determinados interesses não estejam limitados à circunscrição territorial do Município vindo, por conseguinte, indiretamente a atender o interesse de outros municípios localizados na área da circunscrição do Estado ou até mesmo da União, hipóteses em que restará materialmente configurado o interesse nacional, haja vista o interesse mútuo dos entes integrantes da Federação.

03. Conquanto não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerado *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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe resta assegurada.

04. Nesse sentido, o jurista Hely Lopes Meirelles observa que o interesse local *“se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”*. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores. 1996. p. 121).

05. Por seu turno, a Lei Orgânica do Município, reconhecendo os limites estabelecidos para a atuação legislativa local, estabelece:

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

06. De qualquer forma, necessário observarmos caso a caso para apurarmos se determinado tema reclama prioritária importância para o Município, de modo a evitar que o ente municipal torne-se inerte e deixe de tratar, isto é, de legislar a respeito de matéria que reclama notória importância para a esfera local.

07. Ademais, à medida que o Município teve reconhecida sua autonomia para abordar as questões de interesse local com tamanha amplitude, art. 29 e incisos da Constituição Federal, lhe restou imposto o dever de zelar por aquelas matérias arroladas nos incisos I a XII do art. 23 da Constituição Federal, de forma *concorrente* com as demais entidades que integram o pacto federativo.

08. Em busca dos propósitos tutelados pelo projeto, algumas diretrizes de ordem técnica foram estabelecidas para a Municipalidade, dentre as quais encontram-se elencadas no artigo 2º e incisos do projeto em análise, que prevê:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Art. 2º São diretrizes a serem observadas pelo Poder Executivo Municipal para a valorização do espaço público e a ordenação do cabeamento aéreo:

I – promover estudos e análises de viabilidade técnica e econômica para a implantação gradual de redes subterrâneas de energia elétrica, telecomunicações e demais infraestruturas, especialmente em áreas de interesse turístico, vias de alto fluxo e locais com histórico de acidentes;

II – incentivar o diálogo e a cooperação com as concessionárias, permissionárias e demais prestadores de serviços que operam com cabeamento no Município, buscando soluções conjuntas para a transição para infraestruturas subterrâneas;

III – priorizar, no planejamento urbano e em novos empreendimentos, a previsão de infraestrutura para cabeamento subterrâneo;

IV – buscar fontes de financiamento e parcerias, públicas ou privadas, que viabilizem a transição de redes aéreas para subterrâneas, de forma planejada e sustentável.

09. Vale dizer que o estabelecimento de compromissos para a Administração, ou mesmo que seja o aperfeiçoamento de atividades já implementadas pelos organismos e repartições que integram a Administração, por si, é circunstância suficiente para evidenciar a importância da matéria para a esfera municipal.

10. Ocorre que, o alcance dos propósitos tutelados pelo projeto, ainda que tratados sob a forma de diretrizes, trouxe atividade de gestão concreta, demandando um planejamento sistêmico e, notadamente, a designação de servidores com formação específica e aptidão para elaboração de estudo que evidencie a viabilidade técnica e econômica para a implantação do objetivo da proposta. Assim, a proposta exigiria a designação de atividades junto ao pessoal lotado na Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo e Secretaria Municipal de Obras.

11. Em sendo assim, a proposta desatende a 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 termos a seguir:

Art. 45 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa de 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.

12. Oportuno acrescentarmos que a consecução das diretrizes apresentadas na proposta, além de demandar a elaboração de estudos e projetos específicos, demanda a captação de recursos financeiros.

13. 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.

14. 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).

15. 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).

16. Complementando o raciocínio acima, ao Município a Constituição reserva a competência para abordar os assuntos que digam respeito ao seu interesse e bem-estar da população, bem como a missão de editar os preceitos norteadores da organização e o funcionamento da estrutura do governo municipal, não sendo, portanto, permitindo que a Câmara Municipal invada competências de outras esferas, sob o pretexto de efetivar direitos e garantias que não são impostas como de sua competência pela Constituição Federal.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

17. Assim, antes de iniciar um projeto, é dever do Poder Legislativo observar com cautela aquilo que lhe é de sua competência, sob pena de incorrer em vício material, até porque, a competência gerencial, no âmbito das três esferas de governo - municipal, estadual, distrital ou federal - compete ao chefe do Poder Executivo respectivo, que é quem, num juízo de conveniência e oportunidade, cabe avaliar se o tema de sua alçada é oportuno ou não. A propósito, a explanação a seguir pode auxiliar na compreensão do que restou anteriormente elucidado:

“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, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar” (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência”. Revista IBAM2.144/2016. Ementa. Do Processo Legislativo. Projeto de Lei que dispõe sobre assistência religiosa no âmbito das instituições de saúde da rede pública e privada.

18. Ainda, no que concerne aos temas relacionados à parcela de autonomia reservada ao ente municipal, os julgados a seguir se mostram didáticos:

A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.151.237 SP. RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES RECTE.(S): MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

[...] Consabido competir, com exclusividade, ao Chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são próprias. Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para prática de tais atos, configura indevida interferência do Poder Legislativo



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

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. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4728. Relatora: Min. Rosa Weber. Reqte: Governador do Estado do Amapá. Procuradoria do Estado do Amapá. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4203209>.

19. 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 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).

20. Outrossim, 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.

21. Assim, em que pese o papel do vereador seja, essencialmente, legislar sobre matérias de interesse coletivo, podendo ainda fiscalizar a atuação do Executivo e propor mudanças que envolvam o Legislativo ou a Administração pública de maneira geral, este deve sempre atuar dentro dos limites de sua competência, de modo que o Vereador, por ser integrante do Poder Legislativo,



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

não possui a competência para alterar a estrutura de órgãos do Executivo e atribuir funções a estes, conforme pretendido, o que poderia acarretar em violação ao princípio da separação dos poderes e a autonomia do Prefeito na organização de sua administração, vez que configuraria uma invasão da competência exclusiva do Executivo.

III. Conclusão

22. Dado ao que foi exposto, uma vez constatado que o projeto carrega uma nulidade insanável, tendo em vista que interfere na esfera de atuação e competência gerencial privativamente reservada ao Poder Executivo para iniciar e/ou aperfeiçoar política(s) pública(s), negando, portanto, observância ao princípio fundamental da Separação dos Poderes, bem como ao disposto no inciso IV do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, que outorga ao Executivo a competência privativa para deflagrar matérias que versem sobre as atribuições dos órgãos da Administração Municipal, pelo que concluímos pela inconstitucionalidade do projeto.

23. 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.

24. Destaca-se, por fim, que nos termos do art. 158, do Regimento Interno, esta Consultoria se limita à análise técnico-jurídica, não adentrando no mérito da proposição, o qual deverá ser objeto de deliberação pelas Comissões Permanentes e, em última instância, pelo Plenário desta Casa Legislativa.

ROSIMEIRE CASSIA
CASCARDO
WERNECK:00037730940

Assinado de forma digital por
ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO
WERNECK:00037730940
Dados: MAT. 200560
OAB/PR 32178