



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

PARECER Nº 245/2025 de 15/08/2025

De: Consultoria Jurídica

Para: CLJR - Comissão de Legislação, Justiça e Redação

EMENTA: CÂMARA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. O Projeto de Lei nº 161/2025, de iniciativa parlamentar, propõe a criação do Banco Municipal de Equipamentos Pediátricos de Urgência e Emergência. A proposta é legítima quanto à competência legislativa municipal e à iniciativa parlamentar, desde que respeitados os limites da separação de poderes. No entanto, o artigo 5º do projeto prevê fontes de custeio e celebração de convênios, o que invade competência privativa do Poder Executivo, além de inovar sobre matéria já regulamentada pela legislação federal. Ademais, não há estimativa de impacto financeiro nem declaração de adequação orçamentária, exigências previstas na LRF. Recomenda-se a exclusão do artigo 5º e a apresentação da documentação fiscal pertinente para viabilizar o regular prosseguimento legislativo.

Ref.: Projeto de Lei nº 161 de 2025 – Institui o Banco Municipal de Equipamentos Pediátricos de Urgência e Emergência no Município de Foz do Iguaçu e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 161 de 2025, de iniciativa parlamentar por meio da Comissão de Saúde, Esporte e Proteção Animal da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, propõe a criação do Banco Municipal de Equipamentos Pediátricos de Urgência e Emergência no âmbito do município. A medida busca instituir uma reserva estratégica de materiais e dispositivos médicos voltados ao atendimento infantil, com aplicação direta nas unidades públicas de saúde, como Unidades de Pronto Atendimento e Unidades Básicas de Saúde.

A proposta objetiva responder de forma preventiva e ágil às situações em que há escassez de equipamentos essenciais no atendimento pediátrico, sobretudo em períodos de aumento repentino da demanda, como em surtos sazonais. Entre os equipamentos mencionados, incluem-se oxímetros, inaladores, ventiladores não invasivos adaptados, ultrassons portáteis e monitores multiparamétricos adequados à faixa etária pediátrica.

O projeto também estabelece a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde pela gestão do banco, incluindo controle de estoque, critérios de retirada e redistribuição, bem como manutenção dos equipamentos. A norma prevê diversas fontes para aquisição dos itens, como orçamento municipal, emendas parlamentares,



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

convênios com outras esferas de governo e doações de instituições públicas ou privadas.

A justificativa legislativa reforça a necessidade de estruturar um sistema municipal que possibilite o atendimento pediátrico contínuo e seguro, citando a constatação de carência de equipamentos em visitas técnicas realizadas em unidades de saúde. O projeto, assim, se fundamenta nos princípios constitucionais da saúde como direito de todos e dever do Estado, conforme previsto no artigo 196 da Constituição Federal, e na competência municipal expressa na Lei Orgânica de Foz do Iguaçu, artigo 4º, inciso VI, que atribui ao Município o dever de prestar serviços de saúde com cooperação das demais esferas de governo.

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 para legislar sobre a criação do Banco Municipal de Equipamentos Pediátricos de Urgência e Emergência está assegurada pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Esse entendimento é reforçado pelo artigo 17, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná, que reafirma a autonomia municipal para normatizar matérias que digam respeito às peculiaridades e necessidades da população local. A proposta de instituir uma estrutura voltada ao atendimento pediátrico emergencial nas unidades de saúde municipais se insere precisamente nesse escopo, por tratar de providências administrativas e assistenciais diretamente ligadas ao bem-estar da população local, especialmente crianças em situação de vulnerabilidade clínica.

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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 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

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)

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.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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).

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



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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:

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).



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/26c954646e21d70792e4db24a76a5fc0>>. Acesso em: 14/08/2025

No contexto normativo do Município de Foz do Iguaçu, a Lei Orgânica Municipal dispõe, em seu artigo 45, que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que versem sobre regime jurídico dos servidores, criação de cargos, empregos e funções na Administração direta, orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta. Essa disposição deve ser interpretada de maneira estrita, conforme orientação consolidada no STF, especialmente nos casos em que a norma proposta por parlamentar não trate de nenhuma dessas matérias de forma direta ou indireta.

É essencial diferenciar as iniciativas legislativas que efetivamente tratam da organização administrativa daquelas que apenas fixam diretrizes ou políticas públicas de caráter geral, cuja execução cabe à Administração, dentro das competências já legalmente estabelecidas. A Lei Federal nº 12.318/2010, que trata da alienação parental, confere base normativa para a atuação de diversos entes da federação, inclusive os municípios, especialmente no tocante à promoção de campanhas de conscientização, realização de eventos e atividades educativas. Esses aspectos não demandam, necessariamente, estruturação administrativa nova ou incremento de despesas, tampouco implicam em alteração do regime jurídico dos servidores ou criação de cargos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal afirmou, no referido ARE 1.495.711/SP, que a norma municipal de origem parlamentar que estabelece políticas públicas não invade a competência privativa do Executivo, desde que não inove quanto à estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores. Essa interpretação decorre da leitura sistemática dos arts. 2º, 30, incisos I e II, 61, §1º, II, e 227 da Constituição Federal. O art. 30, inciso I, garante aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, e o inciso II autoriza a suplementação da legislação federal e estadual quando couber.

Ademais, conforme o art. 4º da Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, é competência privativa do município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Este dispositivo,



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

harmonizado com a Constituição Federal, autoriza a Câmara Municipal a propor leis que versem sobre a implementação de políticas públicas locais, desde que respeitados os limites constitucionais e orgânicos da iniciativa legislativa.

Assim, desde que a norma de iniciativa parlamentar não altere a estrutura da administração pública municipal, não gere novas despesas e nem crie obrigações materiais novas para os órgãos públicos — especialmente aquelas que impliquem criação de cargos, funções, encargos ou novas atribuições funcionais — sua constitucionalidade se mantém íntegra.

Portanto, quando um projeto de lei limita-se a disciplinar ações já previstas no escopo das competências da Secretaria Municipal de Saúde, por exemplo, sem criar estrutura nova ou alterar atribuições existentes, sua admissibilidade formal permanece incólume.

Esse entendimento permite que a Câmara Municipal exerça plenamente sua função legislativa, incluindo a atribuição de promover debates, propor diretrizes de interesse coletivo e normatizar políticas públicas em matérias de interesse local, como saúde, educação, assistência social, cultura e meio ambiente, desde que a execução administrativa permaneça dentro dos limites das competências já atribuídas ao Executivo. Assim, a integração entre os Poderes se realiza de forma harmônica, sem que um poder usurpe a esfera de atuação do outro, em consonância com o art. 2º da Constituição Federal e com o princípio da separação dos poderes.

No âmbito municipal, é comum que as secretarias de saúde, educação ou assistência social já possuam, dentro de suas atribuições legais, a incumbência de desenvolver atividades educativas, preventivas e de conscientização junto à população. Assim, quando uma lei de iniciativa parlamentar determina, por exemplo, que sejam promovidas campanhas educativas ou realizadas palestras sobre alienação parental, saúde mental, ou prevenção à violência contra crianças, não se trata de inovação na atribuição da secretaria, mas de normatização de uma política pública compatível com suas finalidades institucionais.

Nesse contexto, é legítima a atuação do Poder Legislativo municipal na proposição de leis que tratem de políticas públicas, **desde que não infrinjam as vedações expressas na Constituição Federal ou na Lei Orgânica do Município**. O papel do Legislativo é também representar os anseios da população, e isso inclui a possibilidade de apresentar proposições legislativas voltadas à proteção de direitos fundamentais, especialmente os das crianças e adolescentes, cuja proteção é de responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado.



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

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 instituem 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 DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

Vislumbro irregularidades nas seguintes disposições do projeto:

Art. 5º Os equipamentos do Banco poderão ser adquiridos com recursos provenientes de:

I - orçamento próprio do Município;

II - emendas parlamentares;

III - convênios com outras esferas de governo;

IV - doações de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.

Embora a iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 161/2025 encontre respaldo formal na competência municipal parlamentar para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme os artigos 30, inciso I da Constituição Federal e 17, inciso I da Constituição do Estado do Paraná, certas disposições do texto apresentado extrapolam os limites dessa competência, implicando vícios de ordem material e formal.

O artigo 5º do projeto estabelece as fontes de custeio do Banco Municipal de Equipamentos Pediátricos, incluindo orçamento próprio do Município, emendas parlamentares, convênios e doações. Tal previsão afronta o princípio da separação de poderes ao adentrar indevidamente na esfera de atribuição do Poder Executivo, especificamente quanto à gestão orçamentária e financeira, cuja competência é privativa do Prefeito, conforme artigo 45, inciso III da Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu.

Além disso, ao prever a celebração de convênios e parcerias com entes públicos e privados, inclusive organismos internacionais, o projeto regula matéria já disciplinada pela Lei Federal nº 13.019/2014. Essa norma estabelece os critérios legais para formalização de parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, exigindo chamamento público, regras de prestação de contas e critérios objetivos



CÂMARA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU

Consultoria Jurídica

Processo Legislativo (SAPL)

de seleção. Inovar localmente sobre essa disciplina fere o pacto federativo e promove sobreposição normativa indevida.

Por fim, observa-se ausência de demonstração do impacto orçamentário-financeiro da medida, bem como da declaração de adequação orçamentária e financeira exigida pelo artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Tais elementos são indispensáveis à regular tramitação legislativa de proposições que impliquem aumento de despesa, sob pena de comprometer a transparência, o equilíbrio fiscal e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O art. 4º já competentemente regulamente a responsabilidade de gestão, manutenção, distribuição e controle, de forma que o art. 5º poderia, pela norma proposta, ser suprimido sem prejuízos à ideia do PL. Entretanto, em qualquer caso, necessária a apresentação da documentação orçamentária pertinente.

3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, OPINO que o Projeto de Lei nº 161/2025 é INADEQUADO para trâmite nesta Câmara Municipal, em vista de que apresenta disposições sobre o orçamento do senhor Prefeito e a firmação de convênios pelo Poder Executivo, o que é indevido, bem como não é munida de documentação orçamentária essencial, vez que apresenta ações concretas com possíveis impactos orçamentários, porém não foram atendidas as previsões documentais financeiras exigidas pela LRF.

Para saneamento do processo, necessária a retirada das disposições do art. 5º, não sendo adequado ao Legislativo versar sobre tal medida de competência do outro Poder Municipal. Também, necessário o anexo da competente documentação orçamentária.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data do sistema.

FELIPE GOMES CABRAL

Assinado de forma digital por FELIPE

GOMES CABRAL

Matricula nº 202.053 - OAB/PR nº 86.944