



PARECER Nº 118/2024

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE ORIGEM DO PODER LEGISLATIVO / POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO A MIGRANTES / ALÉM DE DIRETRIZES BÁSICAS / CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃO MUNICIPAL / COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO / INCONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 56/2025, de autoria dos Vereadores Ricardo Pinheiro e Sueli Teresinha de Oliveira, que “institui a Política Municipal de Atendimento a Migrantes no município de Rio do Sul.”

Extrai-se da proposição legislativa, que os autores pretendem instituir política municipal voltada a garantir o acesso da população migrante aos serviços públicos essenciais, apoiar sua regularização migratória e promover a integração social no Município de Rio do Sul.

Para a consecução do objetivo, estabelecem ação integrada de diversas secretarias municipais, além de criar diversas atribuições ao Setor de Atendimento a Migrantes, reconhecido no artigo 3º como unidade técnica de referência, orientação e encaminhamento da população migrante.



Por fim, determina ainda no art. 5º os procedimentos a serem prestados através desse suporte técnico.

É o breve relato dos fatos.

II – DO MÉRITO

Inicialmente cumpre salientar que a Lei Orgânica Municipal estabelece que é competência privativa do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e o funcionamento dos órgãos da administração pública. Senão vejamos:

“Art. 22.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da

administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (ELO 010/02)”

Percebe-se então, que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito Municipal seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Conforme preceituado alhures, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela ordem legal.



Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

Desta feita, percebe-se que a situação tratada nestes autos invade essas hipóteses taxativamente tipificadas, de reserva de iniciativa do Poder Executivo, vez que estabelece atribuições a serem cumpridas por Secretarias Municipais, além de criar na estrutura administrativa o Setor de Atendimento a Migrantes com diversos encargos e procedimentos de suporte técnico.

Nesse sentido, há de se destacar a distinção entre as funções do Poder Legislativo e do Poder Executivo:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. (Direito municipal brasileiro, 15 ed., 2006)

A instituição de programa de governo e políticas públicas, que extrapole a fixação de diretrizes básicas, determinando a forma de execução, com criação de atribuições a órgãos do Poder Executivo, representa ingerência indevida e viola o princípio constitucional da separação de poderes



Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento em diversos julgados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidência do Supremo Tribunal Federal — Ministra Carmem Lúcia: “5. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.”

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1.

À Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 29).

2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente. (ADI 4288. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Min. Edson Fachin. DJ 29.06.2020)



Os legisladores, em que pese a ótima intenção em garantir aos migrantes uma política asseguratória, está-se impondo ao Executivo a criação de estruturas e atribuições inovadoras, contrariando dispositivo constitucional.

Face ao exposto, nos termos aqui explanados, independentemente do caráter meritório dos nobres edis, carece a presente matéria, no entendimento dessa Procuradoria, de condições legais e constitucionais para dar seu prosseguimento.

Finalizando, salienta-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I do R.I) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente.

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179 do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados nas Comissões Permanentes.

III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 56/2025**, que “institui a Política Municipal de Atendimento a Migrantes no município de Rio do Sul.”



**CÂMARA DE
VEREADORES DE
RIO DO SUL**

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 31 de julho de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757

[Assinado Digitalmente]