



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO

Parecer n. 353/22

**PROJETO DE LEI.
CRIAÇÃO DA
POLÍTICA
MUNICIPAL PARA A
POPULAÇÃO
MIGRANTE.
INEXISTÊNCIA DE
RESERVA DE
INICIATIVA PARA
POLÍTICAS
PÚBLICAS, MESMO
QUE EM
DECORRÊNCIA
HAJA AUMENTO DE
DESPESA.
ENTENDIMENTO
DO STF.
ADEQUAÇÃO
PARCIAL.
DISPOSITIVO QUE
DESVELA VÍCIO DE
INICIATIVA.
INTROMISSÃO EM
MATÉRIA DE
ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA.
PROMOÇÃO DE
DIVERSOS VALORES
CONSTITUCIONAIS,
EM ESPECIAL A
DIGNIDADE DA
PESSOA HUMANA.
POSSIBILIDADE
JURÍDICA
CONDICIONADA.**

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que institui a Política Municipal para a População Migrante.

Após apregoamento pela Mesa (0339252), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal confere aos entes federativos competência administrativa para cuidar da saúde e assistência públicas, bem como para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, II e X, da CF). Na mesma linha protetiva, a Lei Orgânica Municipal estatui que ao Município compete prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes (art. 9º, II, da LOM). Além disso, compete ao Município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, da CF e art. 8º, III, da LOM), cabendo-lhe, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF e art. 9º, III, da LOM). Nesse passo, ao dispor sobre a política pública migracional em âmbito local, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF), não havendo, portanto, inconstitucionalidade formal orgânica.

No ponto, importa esclarecer que não se está diante da competência legislativa privativa da União prevista no inciso XV do artigo 22 da Constituição Federal, uma vez que a proposição não versa sobre o processo migracional em si, mas, sim, sobre políticas públicas para o enfrentamento, em âmbito local, das questões dele decorrentes. Também não é o caso da competência legiferante disposta no artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal, pois o projeto não trata globalmente da seguridade social.

Em relação ao aspecto subjetivo da proposição, cumpre anotar que não há reserva de iniciativa para leis que versem sobre políticas públicas. Com efeito, por força do princípio democrático (art. 1º, *caput* e parágrafo único, da CF), a iniciativa legislativa, regra geral, caracteriza-se pela legitimidade concorrente entre os atores do processo legislativo, de sorte que qualquer limitação à prerrogativa constitucional instauradora deve constar expressamente na Constituição Federal. E, na mesma toada, por configurarem exceção, as hipóteses de iniciativa reservada devem ser interpretadas restritivamente^[1]. Dessa forma, tendo em conta que a matéria *políticas públicas* não se encontra disposta expressamente no rol de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, da CF e, por simetria, art. 94, VII, da LOM), reputa-se cabível a iniciativa Parlamentar.

De forma geral, mesmo trazendo disposições que, inequivocamente, implicarão na criação de despesa para o Poder Público, a proposição não cria atribuições ou altera a estrutura de órgãos públicos, estabelecendo somente diretrizes, princípios de política pública. Por isso, no ponto, ela se amolda à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no ARE 878.911/RJ^[2].

O único dispositivo, porém, que desborda da iniciativa Parlamentar é o artigo 6º da proposição. Isso porque, ao tornar obrigatória a presença dos Centros de Referências e Atendimento (CRA) em todos os bairros e regiões de planejamento, o dispositivo acaba exigindo, para a sua

observância, alocação de pessoal e destinação de estrutura física por parte do Poder Público, imiscuindo-se, assim, em matéria tipicamente de organização administrativa, a qual está sujeita à reserva de iniciativa pelo Poder Executivo (Art. 61, §1º, II, *e*), da CF e, por simetria, art. 94, VII, *c*), da LOM). Logo, nesse ponto, a proposição apresenta vício formal de iniciativa e representa, paralelamente, violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF). Aqui, a proposição não se adequa à aludida tese do Pretório Excelso.

Por sua vez, em seu aspecto material, a proposição está em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal que reconheceu estrangeiros não residentes no país como titulares de direitos fundamentais, em uma interpretação sistemática e ampliativa do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal^[3] (HC 94.016, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16.9.2008; HC 94.404, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 18.11.2008; entre outros).

Ademais, o projeto apresenta conformidade em relação aos princípios que regem o Estado brasileiro em suas relações internacionais, nomeadamente a prevalência dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, II e IX, da CF).

Por fim, a norma promove ainda a dignidade da pessoa humana, a construção de justiça e solidariedade sociais, a redução das desigualdades sociais e o enfrentamento à marginalização (art. 1º, III; art. 3º, incisos I e III, todos da CF).

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que, à exceção do seu artigo 6º, não há óbice jurídico à tramitação da presente proposição.

É o parecer.

[1] Não é outro, aliás, o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

[2] Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RJ, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

[3] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (grifou-se).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)**, em 07/06/2022, às 00:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0394409** e o código CRC **0A59875A**.

Referência: Processo nº 050.00047/2021-66

SEI nº 0394409