



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 138/2025-PG

Processo: PL 99/2025.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 99/2025.

Autor: Vereadora Professora Luciana Martins.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE INSTITUI, NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE. ANTIJURIDICIDADE. NORMA GERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE NORMAS GERAIS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. INCONSTITUCIONALIDADE DE NATUREZA ORGÂNICA. NORMA QUE EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA DE INTERESSE LOCAL E DE NATUREZA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO MÉRITO E DA CONFORMIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 99/2025, de autoria da Vereadora Luciana Martins, cujo conteúdo institui, no Município de Novo Hamburgo, a Política Municipal para a População Imigrante, e dá outras providências.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 25 de agosto de 2025 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.

É o que basta relatar, destarte passa-se a fundamentar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.*¹

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

- I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;
- II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal

¹ OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

subjetiva ou propriamente dita;

III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –, mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como *“instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade”*. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista Paulo Bonavides afirma que *a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental.*³

Sobre o tema, cite-se trecho do *decisum* prolatado na Rcl 27773/2017-SC, nas palavras do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux:

*“Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário “confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado, deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus membros” (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).*⁴

2 “(...) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo “critérios precisos para a aplicação do Direito”. - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 297.

4 Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de constitucionalidade⁵ das futuras leis. Em vista disso, no tocante à constitucionalidade de natureza formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Salienta-se que, aos Municípios, compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*⁶

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *“Direito Constitucional”* afirma que o interesse local refere-se *àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*⁷

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa o ilustre jurista, Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a

⁵ “O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. - São Paulo : Malheiros. 2017. p 114.

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”⁸

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça vinculado ao Ministério Público de São Paulo, ensina:

O Município tem competência para legislar sobre questões de ‘interesse local’, compreendendo-se por ‘interesse local’ toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local. (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118⁹ (grifou-se)

Conforme visto, a Magna Carta dispõe competir aos Municípios a possibilidade de suplementação de legislação federal e a estadual no que for pertinente e lhe couber, vale dizer, no vazio da lei federal ou estadual somado ao interesse municipal ou local.

Nessa senda, já há firme posicionamento nas cortes superiores que confere aos entes municipais a possibilidade de legislar sobre matérias que visem à proteção do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico-cultural, saúde, entre outros.

A fundamentação paradigmática sobre o tema encontra-se exposta no RE 240406¹⁰, julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos Velloso, o qual afirmou ser *“Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II.”*

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios na repartição de competências legislativas em matéria ambiental, o Eg. Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, fixou parâmetros a serem necessariamente observados:

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 18ª ed. - São Paulo : Malheiros. 2017. p 94.

9 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.

10 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”¹¹

São 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município para legislar de forma a complementar disciplinas afetas à União e ao Estado: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Malgrado o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, no que diz respeito à competência municipal para legislar suplementando norma federal ou estadual, cabe, à Procuradoria-Geral, utilizando-se da técnica do *distinguishing*¹², apontar o vício que macula o conteúdo principal da presente proposição.

Inobstante a respeitabilidade do mérito da proposição, esta invade a competência privativa da União para legislar, de forma geral, sobre princípios, objetivos, diretrizes e políticas relativas à imigração e aos imigrantes em território nacional, não podendo o ente municipal inovar em questões gerais que digam a respeito do tema, conforme explicações adiante.

Não obstante o conteúdo normativo previsto no PL 99/2025 verse sobre espécie de política pública voltada à população imigrante, como forma de proteção, inclusão e equidade no tratamento à supracitada população, já há norma federal que contempla todo o conteúdo normativo na presente proposição, qual seja, a Lei Federal n.º 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a lei de migração. (grifou-se)

O conteúdo disposto na supracitada lei federal, já abarca direitos e deveres do migrante, do visitante, bem como estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas voltadas aos emigrantes, não podendo o Município,

¹¹ RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.

¹² Portanto, infere-se, abordar da análise interpretativa e analógica feita por parte do juiz, seja ex officio – artigo 489, § 1º V, CPC-, seja por requerimento das partes – art. 489, §1º, VI, CPC –, com o objetivo de verificar se cabe à aplicação do precedente paradigma no caso sob julgamento.

(...) consiste em uma técnica de confronto do suporte fático precedente com o da demanda a ser julgada, cujo resultado poderá: a) conduzir à aplicação do precedente no caso concreto, se as eventuais dissimilaridades entre os casos confrontados não forem consideradas relevantes o suficiente para o afastamento daquele, ou; b) impedir a aplicação do precedente, acaso as divergências fáticas entre os elementos contrastados apresentem grau de importância capaz de afastar a incidência daquele. **Por distinguishing, se entende não apenas o método de confronto entre o precedente e o caso concreto, como, também, o resultado desse confronto, quando constata diferença entre os elementos comparados.** (...) (DIDIER JR.... [et al.], 2016, p. 206, **grifo nosso**).

Fonte: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4699/o-uso-tecnica-distinciao-distinguishing-sistema-precedentes-judiciais-brasileiro>

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

portanto, acrescentar, alterar ou dispor de maneira divergente que possa, por ventura, conflitar com o estabelecido na norma federal, sob pena de violação ao princípio da predominância do interesse e do princípio do pacto federativo que formam a base da Federação que compõe o Estado Democrático e Republicano Brasileiro. (grifou-se)

Ora, como se sabe, não há hierarquia entre as leis federais, estaduais, municipais ou distritais. Na verdade, na prática, pode ocorrer um conflito aparente de competências, não propriamente a consideração hierárquica entre as normas ou entre os entes.

Nesse diapasão, caso uma lei federal invada a competência estadual ou municipal, será considerada inconstitucional, sendo o contrário também verdadeiro. Ratificando o exposto, pois, não se trata de um conflito de hierarquia, mas sim de competências, a ser suprido com base nos ditames impostos pela Constituição Federal.

Logo, caso ocorra aparente antinomia entre lei federal, estadual ou municipal, prevalecerá no ordenamento jurídico aquela em conformidade com a regra de distribuição orgânica de competência para disciplinar a matéria debatida.

Em síntese, em vista do modelo federativo adotado pelo Brasil – cooperativo¹³ norteada pelo princípio da predominância do interesse¹⁴ –, existe um espaço normativo de disciplina vinculado a cada ente federativo e, na esfera das competências concorrentes, as linhas gerais serão traçadas pela União.

Novamente, em que pese o justo propósito que norteou a iniciativa parlamentar local ao propor a matéria, esta padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal por invasão de incompetência legislativa constitucional.

Sobre o tema, visite-se a Magna Carta Federal, especificamente no art. 22, *in verbis*:

13 (...) Outra característica de nosso federalismo é que ele é cooperativo. A repartição de competências entre os entes da federação se dá de forma que todos eles contribuam para que o Estado alcance seus objetivos. Algumas competências são comuns a todos, havendo, ainda, a colaboração técnica e financeira entre eles para a prestação de alguns serviços públicos, bem como repartição das receitas tributárias. - MORAES, Direito constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, p. 350.

14 Nesse campo, identifica-se uma orientação geral para estruturar a repartição de competências. Trata-se do denominado “princípio da predominância do interesse”. Esse princípio significa, sucintamente, que à União cabe tratar das matérias de interesse geral, nacional, amplo. Aos Estados, daquelas que suscitem um interesse menor, mais regional. Por fim, aos Municípios cabe tratar das matérias de interesses restritos, especialmente locais, circunscritos a sua órbita menor. - TAVARES. Curso de direito constitucional. – 18. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. p; 1124.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

Fica claro, portanto, que a proposta de lei aqui vergastada trata de objeto reservado constitucionalmente à União, incorrendo na chamada inconstitucionalidade formal de natureza orgânica.

Sobre o vício que macula a proposta normativa, o emérito constitucionalista, Pedro Lenza, explica:

“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.¹⁵

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Para se ter um exemplo, o STF entende inconstitucional lei municipal que discipline o uso do cinto de segurança, já que se trata de competência da União, nos termos do art. 22, XI, legislar sobre trânsito e transporte.¹⁶

Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.”¹⁷

Corroborando, colaciona-se a ementa de julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, *mutatis mutandi*, torna-se aplicável ao caso em tela:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – IMIGRAÇÃO E DIREITO DO TRABALHO – ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LEI 4.789, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE “INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA CAUSA DE PEDIR ABERTA – POSSIBILIDADE DE SE RECONHECER A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA POR FUNDAMENTOS QUE NÃO FORAM DEDUZIDOS NA INICIAL. MATÉRIA RELATIVA A IMIGRAÇÃO E A DIREITO DO TRABALHO –

15 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 398.

16 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 399.

17 LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. – Coleção esquematizado – 24. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. pp. 1007.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – LEI MUNICIPAL QUE CRIA SISTEMA QUE SE CONTRAPÕE A SISTEMA ANTERIOR JÁ INSTITUÍDO PELA UNIÃO (LEI DE MIGRAÇÃO), PARA TODO O TERRITÓRIO NACIONAL, E QUE ESTABELECE NOVAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS PARA EMPRESAS SITUADAS NO MUNICÍPIO DE MIRASSOL QUE CONTRATEM O TRABALHO IMIGRANTE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO E INSTITUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A PRÁTICA DE ATOS DE DIREÇÃO SUPERIOR DA ADMINISTRAÇÃO, DOS DEMAIS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO, BEM COMO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO, NA FORMA E NOS CASOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E PARA DISPOR SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E INCIDÊNCIA DA TESE DO TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO E. STF. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.¹⁸

Solar, pois, que a proposta de lei aqui vergastada trata de objeto reservado constitucionalmente à União, incorrendo na chamada inconstitucionalidade formal de natureza orgânica.

Com relação à iniciativa reservada para deflagrar o processo legislativo, ressalte-se a não observância à regra de iniciativa esculpida nas Magnas Cartas Estadual e Federal, haja vista que o conteúdo propositivo pertence, de forma exclusiva, ao chefe do Poder Executivo Local –, obstando, *de per si*, o avanço na análise meritória do projeto, isto é, a verificação da sua compatibilidade substancial com o texto constitucional – Constitucionalidade Material.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Antijuridicidade que envolve o PL n.º 99/2025, haja vista o vício de natureza formal orgânica, eis caber à União legislar, de forma geral, sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros.

Logo, pela gravidade e extensão que contaminam a integralidade da proposição, o prosseguimento do processo legislativo poderá ser obstado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), haja vista a impossibilidade de salvamento e sanabilidade referente às nulidades alhures apontadas.

¹⁸ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2112292-54.2024.8.26.0000; Relator (a): Nuevo Campos; Órgão Julgador: Órgão Especial; N/A - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2024; Data de Registro: 07/11/2024.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno¹⁹.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS nº 24.584-1.²⁰

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 16 de setembro de 2025.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS nº 95.106

Deiuid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS nº 95.241

¹⁹ Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

²⁰ Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis*: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

Doe sangue, doe órgãos, SALVE UMA VIDA. (Lei Municipal Nº 31/98, de 19 de maio de 1998)

Contribua com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Lei Municipal Nº 1.180/2004, de 13 de outubro de 2004)

Doe Medula Óssea, Sangue do Cordão Umbilical e Placentário – PRO-MEDULA (Lei Municipal Nº 2.310/2011, de 08 de agosto de 2011)