

PARECER Nº 493/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 8542/2022

Autor: Edna Sampaio

Assunto: projeto de lei que “*Institui a renda emergencial básica de cidadania no âmbito do município de Cuiabá e dá outras providências.*”

I – RELATÓRIO

A autora pretende instituir a Renda Emergencial Básica de Cidadania, consistente no direito de pessoas residentes no território municipal e estrangeiras e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no território de Cuiabá, em condição de extrema pobreza ou insegurança alimentar, ao recebimento de um benefício monetário em valor suficiente a garantir 03 (três) refeições diárias.

Assevera que o caos sanitário provocado pela pandemia de COVID-19 agravou as desigualdades sociais, causou a morte da população mais vulnerável, sobrecarregou o sistema de saúde e perda de renda da população.

Defende que o recebimento de uma renda básica de cidadania amenizará os efeitos da pandemia, especialmente na população mais vulnerável e garantirá o mínimo existencial dessas pessoas.

É o relatório.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Em âmbito municipal a competência legislativa cabe ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

A propósito **da iniciativa da matéria** observa-se que a mesma é própria da função executiva por se referir a questão orçamentária como **previsto no art. 61, §1º, II, “b” da Constituição.**

A proposição da nobre Vereadora, desta forma encontra óbice em duas vertentes que se inter complementam (legalidade e constitucionalidade) como adiante se demonstrará.

Primeiramente, importa salientar **qual o público que a proposta visa atender**, condizente



com o que dispõe o **art. 1º do projeto de lei** em apreço, nos seguintes termos:

*“Art. 1º Fica instituída a **Renda Emergencial Básica de Cidadania**, consistente no **direito de pessoas residentes no território municipal e estrangeiras e estrangeiros** residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no território de Cuiabá, **em condição de extrema pobreza ou insegurança alimentar**, ao recebimento de um benefício monetário em valor suficiente a garantir 03 (três) refeições diárias.”*

Portanto, nota-se que a proposta em comento compreende **contemplar os municípios em geral e os estrangeiros residentes no Município que estejam em situação de extrema pobreza ou insegurança alimentar**.

Por sua vez, **o objetivo de tal ajuda financeira é esclarecido no §1º do art. 1º nos seguintes termos:**

Art. 1º (...)

§ 1º O **valor do benefício monetário** descrito no caput deste artigo **ficará à critério do Poder Executivo**, podendo ser majorado por decreto sempre que se mostrar insuficiente para **atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, moradia, saúde e educação**, considerando para isso o grau de desenvolvimento do Município e as possibilidades orçamentárias.”

Percebe-se que além do intento de garantir o mínimo de subsistência alimentar a proposta visa estender tal garantia para as demais necessidades como **“moradia, saúde e educação**, **sem, no entanto, definir um valor**, que deverá ser estipulado pelo Poder Executivo.

E por fim, convém ressaltar a duração do programa instituído, que consta do §2º do art. 1º do projeto, nos seguintes termos:

“Art. 1º (...)

§ 2º O **pagamento deste benefício deverá ser feito de forma permanente**, enquanto perdurar os efeitos econômicos e sanitários da pandemia de COVID-19, e **somente poderá deixar de ser pago mediante laudo socioeconômico que ateste que a beneficiária ou o beneficiário não mais dependa dele para sua segurança**



alimentar.

Desta forma, resta evidente que o ***pagamento do benefício se apresenta de forma permanente*** (enquanto perdurar os efeitos econômicos e sanitários da Covid-19) mas ***vinculado a um laudo socioeconômico que ateste que o beneficiário não mais dependa do recurso para sua segurança alimentar para sua cessação definitiva.***

Considerando que a proposta visa beneficiar residente nacionais e estrangeiros, este parecer vai analisar cada situação em particular, dada a especificidade da legislação em favor do estrangeiro que reside em Cuiabá.

Entretanto, antes de cindir tal análise do ponto de vista jurídico, importa trazer à lume a **legislação que trata do objeto da proposta.**

1.2. DA LEGALIDADE. – DA INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DECORRENTE DE EFEITOS DE CALAMIDADES COMO A COVID-19– BENEFÍCIO DE CARÁTER EVENTUAL.

A **Lei Municipal nº 6.151/2016** que “***Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do Município de Cuiabá e dá outras providências***”, prevê situações em que o Poder Público pode instituir programas de transferência de renda decorrentes de calamidades, nos seguintes termos:

“Art. 31 Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias prestadas aos indivíduos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, na forma prevista na Lei federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Art. 33 Os benefícios eventuais podem ser prestados na forma de pecúnia, bens de consumo ou prestação de serviços.

Art. 40 Os benefícios eventuais prestados em virtude de desastre ou calamidade pública constituem-se provisão suplementar e provisória de assistência social para garantir meios necessários à sobrevivência da família e do indivíduo, com o objetivo de



assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal.

Art. 41 ***As situações de calamidade pública e desastre caracterizam-se por eventos anormais, decorrentes de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, secas, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, os quais causem sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes, e outras situações imprevistas ou decorrentes de caso fortuito.***

Parágrafo único. O benefício será concedido na forma de pecúnia ou bens de consumo, em caráter provisório e suplementar, sendo seu valor fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e o risco pessoal das famílias e dos indivíduos afetados.

O tipo de benefício que a autora busca instituir está previsto na legislação da Assistência Social, adequando-se ao critério de concessão de *calamidade pública* cujo conceito da lei define por ser decorrente de *eventos anormais* como por exemplos *epidemias*. (**art. 40 e 41 da Lei 6.151/2016 acima transcritos**)

O **art. 31** denomina de **Benefícios Eventuais** tais programas governamentais e o **art. 33** dispõe que podem ser **prestados em pecúnia**. (da Lei 6.151/2016.)

Entretanto, os dispositivos acima mencionados deixam claro que os Benefícios dessa categoria são EVENTUAIS, de duração limitada, projetando-se como uma “**provisão suplementar e provisória**.” (art. 31 c/c art. 40 da Lei 6.151/2016)

O que conflita com o **projeto** da autora que trata o benefício que propõe como de “**caráter permanente**.” (§2º do art. 1º do projeto de lei) sem fixar um limite temporal específico, **condicionando a sua duração ao fato do beneficiário não necessitar mais de tal ajuda governamental a ser aferida mediante laudo socioeconômico**, sem o qual não se verifica a cessação do recebimento da renda.

Outra questão em que o projeto em comento contraria a legislação vigente decorre da abrangência das necessidades cobertas pelo benefício.



Ao passo que a proposição em tela prevê que o benefício deve ser estipulado em valor que vise “atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, moradia, saúde e educação,” (§2º do art. 1º do projeto), a Lei nº 6.151/2016 estabelece o seguinte:

“**Art. 31 (...)**

Parágrafo único. Não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios vinculados ao campo da saúde, da educação, da integração nacional, da habitação, da segurança alimentar e das demais políticas públicas setoriais.

Provisões relativas a políticas de assistência social vinculadas ao “*campo da saúde, educação, habitação e segurança alimentar*” não se incluem na modalidade de benefícios eventuais, como a transferência de renda decorrente de efeitos de calamidades como a Covid-19, porque são objeto de outras políticas públicas setoriais.

É o que dispõe o Parágrafo único do art.2º Lei nº 6.151/2016 , *verbis*:

“**Art. 2º A Política de Assistência Social do Município de Cuiabá tem por objetivos:**

(...)

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais visando universalizar a proteção social e atender às contingências sociais.

Neste quesito, o projeto sob análise adentra justamente nos campos em que não se ajustam ao programa ora proposto, o que atrai, também por este motivo o óbice da ilegalidade.

Lembrando que a Assistência Social é uma prestação de serviço tripartite entre Município, Estados e União e que os vários programas de governo permanentes abrangem as áreas descritas em diversas categorias de assistência ao cidadão.

Noutro giro, a delimitação do público-alvo dos Benefícios Eventuais que incluem programas temporários de transferência de renda deve seguir critérios pré-estabelecidos em lei. Neste sentido, o **art. 34 da Lei nº 6.151/2016** , dispõe o seguinte:



“Art. 34 O público alvo para acesso aos benefícios eventuais deverá ser identificado pelo Município a partir de estudos da realidade social e do diagnóstico elaborado com o uso de informações disponibilizadas pela Vigilância Socioassistencial, com vistas a orientar o planejamento da oferta.

Em que pese a autora ter citado em sua justificativa os dados do IBGE **divulgados** no ano de 2020 com os seguintes termos: “A nível local, temos, ainda, **segundo o mesmo levantamento, que retratou o ano de 2019, o total de 9.188 pessoas vivendo em situação de extrema pobreza no município de Cuiabá.** Certamente hoje, após dois anos de pandemia, este número é bem mais elevado tendo em vista os prejuízos econômicos que a pandemia tem trazido às famílias”, não restou comprovado que a definição do público-alvo tenha observado os requisitos insculpidos no acima citado art. 34 da Lei 6151/2016.

Ademais, a autoria admite que o levantamento que citou “**retratou o ano de 2019**”, portanto um período pré pandemia e para justificar a escolha dos beneficiários seria necessário um estudo com “*informações da Vigilância Socioassistencial do Município*” para que o planejamento seja adequado, inclusive em termos financeiros.

Assim, como não restou demonstrado nos autos deste processo eletrônico o estudo adequado para produção de um diagnóstico compatível com a legislação específica, neste ponto também o projeto incorre em ilegalidade.

Interessante salientar que o Poder Legislativo aprovou duas propostas do Poder Executivo que criaram Benefícios Eventuais de caráter provisório e temporário referentes a Programas de Transferência Direta de Renda com **valor definido em lei, prazo de concessão e público-alvo determinado com critérios pré-estabelecidos** para acesso aos recursos públicos.

Os programas em questão denominados Renda Solidária foram instituídos pelas Leis nºs 6.536/2020 e 6.732/2021, os quais respeitaram os **critérios** acima elencados **definidos pela Lei 6151/2016**:

Lei nº 6.536/2020 - DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL E TEMPORÁRIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, DENOMINADO “RENDA SOLIDÁRIA CUIABÁ” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS:

“Art. 1º Ante o Estado de Emergência em âmbito municipal devidamente reconhecido pelo Decreto nº 7.849 de 20 de março de 2020, fica instituído, no Município de Cuiabá/MT, o Programa



Emergencial e Temporário de Transferência de Renda denominado “RENDA SOLIDÁRIA CUIABA”, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, como medida emergencial de enfrentamento às consequências econômico-sociais oriundas da pandemia do COVID-19.

§ 1º O programa descrito no caput do presente artigo, visa destinar benefício financeiro no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) em favor dos profissionais pertencentes aos seguintes segmentos/categorias econômicas, que estejam devidamente inscritos nos respectivos cadastrados municipais:

I - feirantes em geral;

II - carroceiros;

III - catadores de recicláveis;

IV - ambulantes e demais comerciantes de gêneros alimentícios cuja atividade se desenvolva em vias e logradouros públicos do Município;

V - transporte escolar.

Art. 5º O programa instituído pela presente lei, é excepcional e temporário, decorrente tão somente da necessidade de prestar auxílio financeiro a determinadas categorias de trabalhadores, sendo o benefício concedido pelo período de 3 (três) meses.”

Lei nº 6.732/2021 - DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL E TEMPORÁRIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, DENOMINADO “RENDA SOLIDÁRIA – II – CUIDANDO DA GENTE” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica instituído, no Município de Cuiabá/MT, o Programa Emergencial e Temporário de Transferência de Renda denominado “Renda Solidária II – Cuidando da Gente”, destinado às



ações de transferência de renda com condicionalidades, como medida emergencial de enfrentamento às consequências econômico-sociais oriundas da pandemia do COVID-19.

CAPÍTULO II

DAS MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DESTINADAS AO SETOR DE COLETA SELETIVA DO ATERRO SANITÁRIO MUNICIPAL

Art. 2º O programa descrito no caput do art. 1º, visa destinar benefício financeiro no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais, pelo período de 03 (três) meses, em favor de 342 (trezentos e quarenta e dois) trabalhadores de coleta seletiva que estão desenvolvendo suas atividades no Aterro Sanitário do Município de Cuiabá/MT e 33 (trinta e três) trabalhadores de transporte de carga de tração animal.

(...)

Art. 7º O programa instituído pela presente Lei é excepcional e temporário, decorre tão somente da necessidade de prestar auxílio financeiro à determinada categoria de trabalhadores do setor de recicláveis, sendo o benefício concedido pelo período de 03 (três) meses, podendo ser prorrogado se necessário e conforme disponibilidade financeira.

Neste tópico referente à análise da Legalidade, à luz da Lei Municipal nº 6.151/2016 que “Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do Município de Cuiabá e dá outras providências”, verifica-se que o projeto em tela padece de vício de legalidade por contrariar as normas legais referente à instituição de Benefícios Eventuais de transferência de renda aos cidadãos em decorrência de calamidade, como a Covid-19.

1.3. DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE – DA INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – VÍCIO DE INICIATIVA EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA.

Outra questão importante que também macula o projeto em testilha refere-se à questão



orçamentária.

Para melhor análise convém transcrever o **art. 2º do Projeto de Lei em análise**, que assim aduz:

“Art. 2º Para fazer frente às despesas previstas nesta lei, poderá o Poder Executivo reforçar o orçamento da Assistência Social com o valor previsto na Lei Orçamentária Anual de 2022 destinado ao Urbanismo, ou outro remanejamento que melhor convir, ficando assegurada a abertura de crédito suplementar extraordinário.”

No intuito de garantir recursos orçamentários para fazer frente às despesas geradas pela concessão do benefício social que se pretende criar, a autora propõe autorizar o Poder Executivo a:

Reforçar o orçamento da **Assistência Social com o valor previsto na Lei Orçamentária Anual de 2022 destinado ao Urbanismo;** ou

outro remanejamento que melhor convir;

ficando assegurada a abertura de crédito suplementar extraordinário.”

De acordo com o **art. 42 da Lei 4.320/64**, o **reforço de dotação deve ocorrer por meio de abertura de crédito adicional suplementar**. Mas neste caso, para que assim ocorra, deve existir a dotação para determinada despesa na Lei Orçamentária, embora em valor insuficiente, motivo pelo qual deve haver um reforço.

Nota-se, no entanto, que quando o **art. 2º do projeto de lei** utiliza a expressão “**reforçar o orçamento da Assistência Social com o valor previsto na Lei Orçamentária Anual de 2022**”, incorre em equívoco, uma vez que não há previsão orçamentária (a merecer reforço ou incremento) para a implantação do benefício pretendido..

Ademais, a proposição do “reforço” de dotação revela-se na verdade uma verdadeira medida de remanejamento, uma vez que o **conceito de remanejamento** refere-se a “**realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro**”^[1], tal como propõe a autora, ao sugerir anular recursos destinados ao Urbanismo para alocá-los na Secretaria de Assistência Social.

Por fim, o **art. 2º do projeto de lei** trata da autorização de uma abertura de crédito extraordinário sem, entretanto, consignar valor para essa autorização.

Não basta que o legislador trate a indicação de recursos orçamentários como mera sugestão ao Poder Executivo para que seja garantida a legalidade, ainda mais quando trata de



programas não incluídos na Lei Orçamentária.

Neste quesito, o projeto incorre em vários **óbices de índole constitucional**:

O primeiro e mais importante apontamento é quanto a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa em matéria orçamentária**.

Neste particular invade a iniciativa do Poder Executivo a quem compete, com exclusividade, iniciar o processo legislativo sobre matéria orçamentária, na qual se inclui a abertura de créditos orçamentários.

Neste sentido, nossa **Constituição Estadual** estabelece:

“Art. 195. O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – matéria orçamentária e tributária;

Seguindo a mesma orientação prevê a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**:

“Art. 27. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...).

IV -matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções

(...)

Há ainda a **inconstitucionalidade sobre a autorização de créditos ilimitados, vedação prevista no art. 167 da CF.**



“Art. 167. São vedados: (...)

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

A Constituição estabelece de forma bem clara que **sem consignação de valor específico** não podem ser iniciados programas não incluídos na Lei Orçamentária e nem concedidos créditos orçamentários e, prevalecendo a aprovação de uma lei dessa natureza, o Prefeito não poderia utilizá-los (os créditos adicionais ou extraordinários), porque isso também é vedado pelo texto constitucional.

Ademais, a legislação seria inócua, não apenas pelo motivo acima aduzido mas também porque se faz necessária autorização legislativa de acordo com os preceitos do **art. 167 da CF e da lei 4.320/64**, o que implicaria em o Prefeito ter que enviar um projeto de lei para a Câmara Municipal, criando o benefício e solicitando uma abertura de crédito ou remanejamento orçamentário.

Desta forma, a proposta se conforma a um anteprojeto de lei ou uma indicação com a sugestão dessa medida ao Poder Executivo, que detém a competência exclusiva para iniciar o processo legislativo nesse caso.

Uma vez que o projeto não indica o número de beneficiários e nem o valor mas autoriza uma abertura de crédito extraordinário ao Poder Executivo sem indicar exatamente a fonte do custeio e o montante, ***ferre os dispositivos constitucionais*** acima citados, além de incorrer em invasão da iniciativa exclusiva do Prefeito para iniciar o processo legislativo em matéria orçamentária, tal como a que solicita autorização legislativa para abertura de crédito orçamentário ou remanejamento de recursos.

Portanto, ***não apenas a lei que trata do Orçamento Anual***, mas também ***a que autorize a abertura de crédito ao Orçamento*** (Suplementar, Especial ou Extraordinário) **são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.**



Neste quesito a proposta também encontra óbice intransponível de **vício de iniciativa**, que é corolário do **princípio da separação dos Poderes**, encartada no **art. 2º da Constituição Federal**, como pilar do Estado democrático de Direito da nossa República Federativa.

1.3. DA LEGALIDADE – DA INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA – BENEFÍCIO EVENTUAL EM FAVOR DE ESTRANGEIROS RESIDENTES – PROPOSTA EM CONTRARIEDADE COM A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA.

Neste particular, importa ressaltar que o **Município já tem legisladas normas que instituíram as políticas públicas voltadas especialmente para os estrangeiros**, consistente nas **leis municipais nº 6.691/2021 e 6.804/2022**.

A **Lei 6.691/201** que “**Dispõe sobre a política Municipal para a população Imigrante e dá outras providências**” informa exatamente qual o público a que se destina:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, conforme definido pela Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017, combinado com o Decreto Federal nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, considera-se:

(...)

II - imigrante - **pessoa nacional de outro país** ou apátrida **que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente** na República Federativa do Brasil;

Sem sombra de dúvida que a Lei acima citada abrange a proteção ao estrangeiro(a) residente no município de Cuiabá, que também é o destinatário da proposta da autora.

Neste sentido a **norma em comento instituiu a Política Pública voltada para atender essa parcela da população (Lei 6.691/2012)**, garantindo meios para todo o apoio necessário nos seguintes termos:

“Art. 6º A Política Municipal para a População Imigrante prevê a implantação do Conselho Municipal de Imigrantes –CMI, como um órgão deliberativo, a ser criado por lei específica, observadas diretrizes fixadas nesta lei.



§ 1º Compete ao Conselho participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante;

Art. 7º A Política Municipal para a População Imigrante prevê a implantação de um Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes CRAI.

§ 1º Incumbe a Secretaria Municipal de Assistência Social Direitos Humanos e da Pessoa com Deficiência da oferta de apoio especializado e multilíngue para imigrantes, por se tratar de serviço público;

§ 2º Tem por finalidade atuar frente as orientações sobre regularização migratória, *garantindo acesso as políticas públicas e direitos sociais.*

(...)

Art. 12 São diretrizes da Política Municipal para a População Imigrante:

(...)

III - formular *políticas públicas inclusivas para população imigrante;*

Depreende-se da Lei acima transcrita que ***existe legislação própria para garantir todo o suporte para a população imigrante residente em Cuiabá, por meio de uma Política Pública devidamente instituída, que prevê a Criação de um Conselho Municipal responsável pela formulação e implementação da política municipal e sua avaliação, bem como a criação de um órgão público denominado Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e uma atribuição específica conferida para a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e à Pessoa com Deficiência para garantir todo o suporte necessário de acesso dos imigrantes (estrangeiros) à políticas públicas e direitos sociais.*** (art. 6º, 7º e 12 da Lei 6.691/2021)



Compatível com tal legislação a **Lei Municipal nº 6.804/2022** que “**Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Imigrantes – CMI e Fundo Municipal de Imigrantes – FMI e dá outras providências**” abarca pontos trazidos no bojo da proposição em comento nos quais a nova legislação nos termos propostos mostra incompatibilidade jurídica.

Senão vejamos:

O **art. 1º do Projeto de Lei** em tela trata de verdadeira **política de complementação de renda para o imigrante** residente há pelo menos 5 (cinco) anos em situação de “**extrema pobreza ou insegurança alimentar**” “**em valor suficiente a garantir 03 (três) refeições diárias**”, com o objetivo de “**atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, moradia, saúde e educação**”.

Percebe-se que além do intento de garantir o mínimo de subsistência alimentar a proposta visa estender tal garantia para as demais necessidades como “**moradia, saúde e educação**”, sem, no entanto, definir um valor, que deverá ser estipulado pelo Poder Executivo.

Entretanto, a legislação vigente já definiu que tais atribuições, estão sob a tarefa do **Conselho Municipal de Imigrantes (Lei Municipal nº 6.804/2022)**, *verbis*:

“Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Imigrantes – CMI de Cuiabá/MT:

I - avaliar, deliberar e participar da elaboração das políticas públicas municipais destinadas à promoção e proteção dos direitos dos imigrantes;

II - acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas públicas municipais destinadas à promoção e proteção dos direitos dos imigrantes conforme a [Lei Municipal nº 6.691, de 05 de julho de 2021](#); (...)

VII - defender e promover os direitos das pessoas imigrantes, bem como sua inclusão social, cultural, esportiva, política e econômica



, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e organizações da sociedade civil de apoio a imigrantes;

VIII - indicar as prioridades de atuação, auxiliando na aplicação de recursos públicos municipais destinados à execução das políticas públicas municipais voltadas aos imigrantes; (...)

XII - instituir câmaras técnicas ou instâncias compostas por membros do Conselho, com a finalidade de promover a discussão e a articulação de temas relevantes para a proteção dos direitos dos imigrantes no Município de Cuiabá;

XIII - prestar colaboração técnica e informativa, em sua área de atuação, aos Órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de Cuiabá e às entidades da sociedade civil organizada; (...)

XIV - indicar alterações legislativas, quando necessário, para o aperfeiçoamento da legislação vigente; (..)

XVIII - orientar agentes públicos, formuladores e gestores das políticas públicas sobre as ações de promoção dos direitos e deveres dos imigrantes;

Neste particular a proposta da nobre Vereadora **não demonstrou ter havido participação e deliberação do Conselho Municipal** sobre a proposição de atribuir uma **política de transferência direta de renda para a população imigrante** e, os dispositivos legais acima demonstram claramente que está dentre as **atribuições do Conselho o caráter deliberativo e a participação efetiva** nas proposta de políticas municipais “destinadas à promoção e proteção dos direitos dos imigrantes”, que é o caso da proposição em tela.

Nota-se, claramente que estão inseridas especificamente nas atribuições do Conselho a missão de garantir a “*inclusão social*” por meios “*econômicos*” e definir quais são as prioridades na elaboração das políticas públicas e, inclusive, indicar a “*necessidade de alteração de qualquer legislação*” para a consecução das políticas de apoio social.



Importa ressaltar que as atribuições do Conselho devem ser observadas uma vez que o próprio Poder Legislativo aprovou a norma em comento que definiu tal estruturação.

Além de criar as Políticas públicas com objetivos e diretrizes definidas em lei e conferir atribuições à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e ao Conselho Municipal, a lei vigente também garantiu meios orçamentários para o desenvolvimento das medidas elaboradas pelo Poder Público.

Além disso, a mesma lei que criou o Conselho também criou o Fundo Municipal, *in casu*, a **Lei Municipal nº 6.804/2022** e o que dispõe esta norma mostra-se incompatível com o disposto no **art. 2º do Projeto de Lei em análise (alhores transcrito).**

Primeiramente, o **art. 19 da Lei 6.804/2022** deixa claro que os recursos para execução das políticas direcionadas para os residentes estrangeiros estarão consignados no Fundo específico e que, a liberação desses recursos dependerá necessariamente de “projetos, programas e atividades aprovados pelo Conselho Municipal de Imigrantes – CMI de Cuiabá/MT.”

Portanto, todo o conjunto normativo vigente demonstra que, qualquer criação de um programa de transferência de renda deve ser previamente submetida ao Conselho Municipal do Imigrante para deliberação e, seus recursos deverão estar consignados no Fundo específico e liberados após a aprovação pelo Conselho em questão.

Desta forma, temos aqui a existência de **dois Fundos distintos**, uma destinado aos cidadãos em geral para a instituição de Benefícios Eventuais, conforme preceitos da **Lei 6.151/2016**:

“Art. 43 As despesas decorrentes da execução dos benefícios eventuais serão providas por meio de dotações orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social.”

Parágrafo único. As despesas com benefícios eventuais devem ser previstas anualmente na Lei Orçamentária Anual do Município - LOA.”

E outra legislação referente ao **Fundo Municipal de Imigrantes, de que trata a Lei nº 6.804/2022, cuja destinação dos recursos depende de prévia aprovação do Conselho do Imigrante:**



“Art. 17 Fica criado o *Fundo Municipal de Imigrantes - FMI*, instrumento de captação, repasse e *aplicação de recursos destinados a propiciar suporte financeiro para a implantação, manutenção e desenvolvimento de planos, programas, projetos e ações voltadas aos imigrantes* no Município de Cuiabá/MT.”

Art. 19. O Fundo Municipal de Imigrantes - FMI ficará vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Assistência Social, Direitos Humanos e da Pessoa com Deficiência - SADHPD, tendo sua destinação liberada através de projetos, programas e atividades aprovados pelo Conselho Municipal de Imigrantes – CMI de Cuiabá/MT.

1.4 JURISPRUDÊNCIA. CORROBORA O VÍCIO DE INICIATIVA.

Por outro lado, a jurisprudência é firme no sentido de que o Executivo não pode ser “autorizado a praticar atos que são próprios de sua atribuição constitucional”, ou seja, a fazer aquilo que já é de sua atribuição e nem tampouco ser “autorizado” por lei de iniciativa parlamentar quando a natureza da matéria versar sobre qualquer assunto que é de sua reserva exclusiva, resultando em inconstitucionalidade a aprovação de lei neste sentido.

Ainda, a respeito da iniciativa legislativa, em matérias dessa natureza, colacionamos os ensinamentos do consagrado **doutrinador Roque Antonio Carraza**:

Ora, só o chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência.

*Chegamos a esta conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais”. (Carraza, R. A., **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 22 ed., São Paulo: Malheiros, p. 303).*

A jurisprudência de nossos tribunais, reiteradamente, tem decidido que matérias dessa natureza é de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido vejamos a decisão do **Supremo Tribunal Federal** abaixo colacionada:



DECISÃO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE GERAÇÃO DE RENDA PARA MULHERES. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal que criou o Programa de Geração de Renda para Mulheres, conflita com o princípio fundamental da separação de Poderes, por interferir na iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo. 2. Julga-se procedente a representação.” (fl. 166). Opostos embargos de declaração (fls. 201/205), foram rejeitados (fls. 211/214). O recorrente alega violação ao art. 93, inc. IX, da Constituição Federal, por ausência de fundamentação do acórdão recorrido, não aclarado no julgamento dos embargos de declaração, que foram rejeitados. Assevera que a matéria tratada na Lei Municipal nº 9.543/2008 não equivale a nenhuma daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, arroladas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. (RE 666597, Relator: Ministro Dias Toffoli, Julgamento: 30/12/2014, Publicação: 02/02/2015).

Esse também é o entendimento do **Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA - INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - AUMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE RECEITA - AÇÃO PROCEDENTE. A iniciativa nos projetos de lei destinados a criar ou ampliar direitos e obrigações que impliquem no aumento de despesas do ente estatal é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, padecendo de vício formal de inconstitucionalidade a lei que não observa tal regramento. (ADI 54882/2011, DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 23/02/2012, Publicado no DJE 20/04/2012).

Nota-se que a proposta orçamentária para o exercício de 2022 foi aprovada pelo Poder Legislativo, assim, poder-se-ia aquilatar na análise da proposta se já havia no orçamento da Secretaria de Direitos Humanos, em seus respectivos Fundos, os programas direcionados para a área em comento e, ainda mais, em breve será objeto de deliberação também pelo Poder Legislativo a proposta orçamentária para o exercício de 2023, onde poderá ser averiguada a presença de recursos no Fundo específico dos Imigrantes e no Fundo da Assistência Social, bem como encaminhada uma Indicação para que o Conselho de Imigrantes delibere sobre uma política de transferência de renda para os recursos possam ser devidamente consignados e liberados.



Assim, resta demonstrado que a iniciativa da matéria é do chefe do Poder Executivo, motivo pelo qual não há como dar prosseguimento à proposição em debate.

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto atende as exigências da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998.

4. CONCLUSÃO.

Em consonância com todo o exposto, vislumbra-se que a matéria é de **competência exclusiva do Prefeito** para iniciar o processo Legislativo conforme determina o **Parágrafo único do art. 195 da Constituição Estadual, art. 27 c/c art. 100 da Lei Orgânica do Município** e por isso incorre em invasão de competência em **confronto com o art. 2º da Constituição Federal**, que disciplina o princípio da **separação dos Poderes**.

Ademais, **incorre em ilegalidade por inobservância** do disposto no **art. 2º, inciso I e art. 19 ambos da lei 6.804/2022**, que delinham as atribuições do Conselho Municipal de Imigrantes.

Também incorre **em ilegalidade por inobservância** do disposto nos **art. 31 a 43 da Lei 6151/2016**, que trata dos **critérios, requisitos e definição para a concessão de Benefícios Eventuais** de transferência de renda em caráter emergencial e temporário em decorrência de eventos anormais, decorrentes de calamidade pública.

Outrossim, como esta comissão não se manifesta sobre o mérito da proposição, atendo-se somente aos aspectos constitucionais e legais, caso entenda por bem, dado o aspecto de relevância social da proposta, a **autora poderá encaminhar anteprojeto ao Executivo com cópia aos respectivos Conselhos Municipais**, nos termos do que dispõe o **art. 81 do Regimento Interno**, para a análise da criação do programa de transferência de renda de que trata a matéria em comento **além de propor**, caso necessário, recursos ao Fundo Municipal do Imigrante e ao Fundo da Assistência Social, na Proposta Orçamentária para o exercício de 2023 que será devidamente apreciada pelo Poder Legislativo nos meses vindouros do corrente ano.

Dessa forma, opinamos pela rejeição da matéria.

5. VOTO.



VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

[1] <https://jus.com.br/artigos/7715/creditos-adicionais-versus-transposicao-remanejamento-ou-transferencia-de-recursos>

Cuiabá-MT, 8 de setembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320039003400340039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **08/09/2022 17:46**

Checksum: **2E2286D01D2F0B7214492C11D67C9A44E9A98BDBB2B1AFC968093C003CF27CAC**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320039003400340039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

