

PARECER Nº 539/2021

**Processo:** 8256/2021

**Ementa:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE IMIGRANTES - CMI. (MENSAGEM 086/2021)

**Autoria:** Executivo Municipal (Câmara Digital)

## I – RELATÓRIO

O Poder Executivo, por intermédio da mensagem 086/2021, encaminha a esta Augusta Casa o projeto de lei acima epigrafado, que cria o Conselho Municipal de Imigrantes – CMI.

Segundo a justificativa do autor a proposta legislativa tem por finalidade promover os direitos dos imigrantes e implementar a Política Municipal para a população migrante, instituída pela Lei Municipal 6.691 de 5 de julho de 2021, que estabeleceu as diretrizes e ações prioritárias, para o atendimento às pessoas em situação de vulnerabilidade, em decorrência do fluxo migratório.

Embora não mencionado expressamente no bojo da justificativa, o projeto em comento também cria o Fundo Municipal de Imigrantes.

É o breve relatório.

## II – EXAME DA MATÉRIA

### 1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Os **conselhos municipais** são uma das ferramentas que possibilitam aos cidadãos uma **participação ativa no [processo de criação de políticas públicas](#)**.

Na Constituição Federal estão previstos no artigo 29, inciso XII que estabelece entre as atribuições dos municípios: “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal*”.

Os Conselhos são o espaço para população participar da construção de políticas públicas, leis e ações que tenham influência sobre a cidade. Eles são compostos paritariamente por representantes do poder executivo e da sociedade civil, sendo considerado órgão estatal especial e seus atos são emanados de decisão coletiva e não singular.

Sendo órgão estatal ***não há dúvida que a iniciativa legislativa é do Poder Executivo***, conforme previsto em nosso ordenamento. Vejamos:

### Constituição do Estado de Mato Grosso:

**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:**

(...);

**III – criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública Municipal;**

(...).

Estabelece também a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

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

(...).

**III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;**

A jurisprudência é pacífica a propósito da iniciativa do Prefeito, em matérias relacionadas com a gestão administrativa, como podemos observar em recente julgado do Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 10.323/2019 DO MUNICÍPIO RONDONÓPOLIS QUE ACRESCENTA CARGOS NO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – NORMA ORIGINÁRIA DO PODER LEGISLATIVO – VÍCIO FORMAL – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES – INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 190 E 195, PARÁGRAFO ÚNICO, III, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. O acréscimo de cargos no Conselho Municipal de Segurança Pública é matéria diretamente ligada à gestão administrativa, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Logo, uma vez constatado que a obrigação foi veiculada por intermédio de lei deflagrada pelo Poder Legislativo local, usurpando iniciativa legiferante outorgada privativamente ao Prefeito, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei n. 10.323/2019 do Município de Rondonópolis, dada a ofensa aos princípios que cuidam da repartição de competências (art. 195, parágrafo único, da Const. Estadual) e separação de poderes (art. 190, caput, da Const. Estadual). (N.U 1000641-56.2021.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, Órgão Especial, Julgado em 22/04/2021, Publicado no DJE 05/05/2021).**



Ao Prefeito cabe exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública, conforme ensina o consagrado Hely Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. **Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação de aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais”.** (MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e 760).*

Neste ponto a **matéria está dentro das atribuições do ente municipal, visto que inserida no interesse local e atende o requisito da iniciativa.**

## **2 DAS QUESTÕES ESPECÍFICAS**

Superada a análise necessária acerca de competência e iniciativa a matéria em apreço contém alguns aspectos jurídicos específicos que merecem destaque.

O primeiro deles é que o projeto se reporta à **Lei Municipal nº 6.691/2021** que ao Instituir a Política Municipal para a População Imigrante previu a criação de um conselho municipais com as seguintes diretrizes:

**“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;**

**§ 2º A composição do Conselho Municipal de Imigrantes - CMI deve ser paritária entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil;”**

Neste sentido verifica-se pelo caput do art. 1º e art. 2º do projeto em apreço que a **proposição atende as diretrizes consignadas no art. 6º da Lei Municipal nº 6.691/2021**



supramencionada, sendo que este requisito também sustenta a legalidade da matéria.

Entretanto, ***para o aprimoramento do aspecto legal e do apuro da melhor técnica legislativa o projeto necessita da apresentação de emendas***, que serão detalhadas e apresentadas no tópico da redação.

Ainda concernente à legalidade, infere-se que o projeto atende aos preceitos estabelecidos na **Lei nº 4.320/64** no que tange à **criação de fundos orçamentários**:

“Art. 71. **Constitui fundo** especial o produto de ***receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços***, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. ***A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.***”

O projeto de lei em comento nos artigos 17 a 19 trata da criação do Fundo Municipal de Imigrantes – FMI delineando os objetivos do Fundo (art. 17), as receitas do Fundo (art. 18), sua vinculação orçamentária, requisitos para uso dos recursos, responsabilidade e prestação de contas e supervisão de aplicação dos recursos atribuída ao CMI (art. 19).

Desta forma, não apresenta óbice neste aspecto.

## 2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO.

O projeto atende parcialmente as exigências a respeito da redação impostas pela Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998 e merece a apresentação de 3 (três) emendas a seguir discriminadas:

**Emenda 01 – Alteração na redação da EMENTA para incluir a criação do Fundo Municipal**, uma vez que a ementa se presta a resumir a essência do conteúdo da lei e facilitar a identificação do seu objeto e a omissão da menção ao Fundo Municipal não



atende aos objetivos previstos no art. 5º da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, verbis:

“Art. 5º A **ementa** será grafada por meio de caracteres que a realcem e **explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.**”

Desta forma a **Emenda de Redação na Ementa** do projeto de lei fica da seguinte forma:

**DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE IMIGRANTES – CMI E DO FUNDO MUNICIPAL DE IMIGRANTES - FMI.**

**Emenda 02 – Alteração na redação do caput do art. 3º do projeto para corrigir o número total de** de representantes do Conselho (16), que ficou incorreta (8), que passa a constar da seguinte forma:

“Art. 3º O Conselho Municipal de Imigrantes – CMI de Cuiabá/MT será composto de forma paritária entre representantes do Poder Público Municipal e da Sociedade Civil e contará com **um total de 16 (dezesesseis)** membros titulares e seus respectivos suplentes, no qual serão representados em 50% (cinquenta por cento) do Poder Público e 50% (cinquenta por cento) da Sociedade Civil organizada, compostas da seguinte forma:”

**Emenda 03 – Alteração na redação do §2º do art. 3º do projeto para excluir a parte final do dispositivo na expressão que conflita com o teor do inciso II do art. 8º do mesmo projeto e retirar a parte que conflita com o disposto no inciso XXIII do art. 2º** e também para assegurar que a lei não tolere a violação explícita ao princípio da legalidade ao afirmar que pode aceitar como parte de representação associações que não estejam juridicamente formalizadas uma vez que estando à margem da legalidade sua representatividade não tem sustentação legal para existir e nem indicar representantes pois inexiste no mundo jurídico, assim como não tem como sujeitar-se à fiscalização ou prestação de contas.

Ademais, o dispositivo também é conflitante com o disposto no inciso XXIII do art. 2º do projeto que **atribui ao Conselho elaborar seu regimento interno.**

Desse fato depreende-se que o Conselho, na sua integralidade vai elaborar seu regimento (art. 2º, XXIII) que deverá conter critérios para a eleição por voto dos representantes da sociedade civil (§2º do art.3º).

Esta situação é incompatível uma vez que para elaborar o regimento primeiro deverá haver critérios prévios para a escolha dos membros da sociedade civil que, uma vez escolhidos, indicados, nomeados e empossados realizarão, posteriormente, a tarefa de elaborar o Regimento Interno.

Portanto, já que o texto do projeto não discrimina quais são as associações ou coletivos que poderão indicar representantes, estas regras deverão estar disponíveis de forma clara para



que as entidades interessadas possam se inscrever.

Assim, na primeira escolha deverá ser feito e publicado um edital com tais requisitos que depois poderá ser incorporado pelo Regimento Interno ou modificado para as indicações futuras.

Assim, para conciliar normas internas conflitantes e dar solução ao caso propõe-se uma **emenda modificativa ao texto do §2º do art. 3º** com a seguinte redação:

Deste modo o §2º do art. 3º fica com a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

(...)

*§2º Os representantes da sociedade civil serão eleitos por voto, a partir de critérios estabelecidos em Edital a ser elaborado pela Secretaria de Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos apenas na primeira composição, cujos critérios deverão ser validados ou modificados no Regimento Interno do Conselho a quem competirá definir as regras para a participação das associações, coletivos ou organizações compostas por imigrantes ou de apoio a imigrantes que estarão habilitados a ter assento no Conselho e indicar representantes.”*

#### 4. CONCLUSÃO.

A matéria é de iniciativa do Prefeito, pois diz respeito à gestão administrativa, como alhures demonstrado, razão pela qual opinamos pela aprovação, salvo melhor juízo.

#### 5. VOTO DO RELATOR

**Voto favorável à matéria COM EMENDAS.**

Cuiabá-MT, 15 de dezembro de 2021



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 310031003000300030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 15/12/2021 15:49

Checksum: **4DB2463D458B5BD7F9A2F6B6A813BE1F3CB3897B3B70D0750125A9011B7A7BFF**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 310031003000300030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

