



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 09
Rub. AS

Parecer n.º 991/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 714/2019 que “Institui a Política Estadual para a População Migrante e dá outras providências.”

Autor: Deputado Dr. João

Relator: Deputado

Luís Cabral - PT

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 03/07/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 30/10/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 06/11/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 08/11/2019, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme as folhas n.º 02 e 08/verso.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 714/2019, de autoria do Deputado Dr. João, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa instituir a Política Estadual para a População Migrante e dá outras providências.

O Autor assim explana em sua justificativa:

“A temática migratória tem sido amplamente abordada na legislação brasileira. No cenário federal, a Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017 trouxe importantes avanços, dentre eles a liberdade de acesso a direitos sociais básicos, tais como saúde, educação, moradia, trabalho digno, entre outros. Ainda, no plano municipal, a Cidade de São Paulo desponta com a Lei n.º 16.478, de 08 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante, regulamentada pelo DECRETO N.º 57.533 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016, e que promove, com a devida especificidade da esfera sobre a qual legisla, avanços importantes em termos de políticas públicas.

Esses dois exemplos mostram a importância da pauta de migrações, já que essas populações, cada vez mais representam um contingente expressivo em nossas sociedades e merecem ter observadas algumas questões específicas em seu tratamento, que facilitem sua inclusão social, laboral, e acesso à vida digna, facilitando uma integração que acaba por, inclusive, favorecer a região a qual se encontram, já que representam mão de obra, geram empregos, consomem e pagam tributos, sobretudo se com trabalho regularizado.

A Lei Estadual de Políticas Públicas para Migrantes traz os mais importantes pontos a serem revistos e implementados para a execução de políticas públicas com o



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 10
Rub. AS

escopo de viabilizar um melhor tratamento e maior integração aos migrantes de nosso estado.

Atualmente a Casa do Abrigo localizada em Cuiabá é a única referência para o migrante. A casa, mantida pela arquidiocese de Cuiabá, tem capacidade para 90 pessoas, mas abriga mais de 100 pessoas atualmente.

O maior contingente de migrantes em Mato Grosso são venezuelanos, haitianos e cubanos.

Todos os estrangeiros que buscam apoio na casa recebem ajuda para documentação, auxílio na inserção para o mercado de trabalho, além de moradia e alimentação.

Além dos venezuelanos recebidos na Casa, há os que vieram para a cidade de forma informal ao ficarem sabendo das oportunidades que Cuiabá oferece. Muitos deles ainda estão pelas avenidas da Capital, com cartazes em mãos pedindo empregos a quem passa pelo local.

Ao andarmos pelas principais avenidas de Cuiabá, encontramos famílias de migrantes com crianças praticamente em toda esquina pedindo dinheiro (esmolas). O Governo do Estado precisa atuar mais intensamente em relação ao migrante, não podemos transferir toda responsabilidade para uma entidade filantrópica (casa do abrigo).

Nesse sentido, apresentamos a presente propositura para o qual solicitamos o apoio dos nobres Pares.”

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 29/10/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva Instituir a Política Estadual para a População Migrante e dá outras providências.

Preliminarmente, analisando a propositura, observa-se que a mesma vai ao encontro que determina o art. 5º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que adotou o princípio da igualdade de direitos entre estrangeiros e brasileiros, garantidos pela constituição, tal como o projeto de lei. Vejamos:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 33
Rub. AS

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:

Outrossim, a propositura, visa garantir a população migrante, a proteção e defesa da saúde, educação, cultura, ensino e desporto, adentrando-se na competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, IX e XII da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Ainda o art. 6º, da constituição, dispõe sobre os direitos sociais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

No presente caso, a propositura vem estabelecer os objetivos que devem ser observados na elaboração das políticas públicas no Estado de Mato Grosso voltadas para a população migrante a serem criadas, conforme prevê os incisos do artigo 1º da propositura:

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual para a População Migrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, com os seguintes objetivos:

I - garantir ao migrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;

II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade;

III - prevenir violações de direitos;

IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

Analisando referidos objetivos, observa-se que os mesmos, de forma mais ampla e genérica, já integram as atribuições dos órgãos (Secretarias) do Poder Executivo, conforme se observa da Lei Complementar n.º 612/2019, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, razão pela qual não remodela ou cria novas atribuições aos referidos órgãos, destacando-se os dispositivos abaixo:

Art. 16 À Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania compete:

I - administrar a política de trabalho, emprego e mão de obra;

II - administrar a política de assistência social, direitos humanos e cidadania;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 32
Rub. AS

Cabe ressaltar que, ao instituir referida política pública, que será regulamentada pelo Poder Executivo, é salutar observar os ensinamentos de João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, em seu artigo “LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – Uma proposta de reeleitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal”, assim ensina:

“Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.

Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. Na verdade, assim como entendemos, a autora considera que: o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo.

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas governamentais



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 33
Rub. AS

que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.”

Especificamente quanto a definição de políticas públicas pelo Poder Legislativo, o Ministro Adilson Lamounier, no julgado do TJ-MG (ementa transcrita abaixo), descreve que ao Poder Legislativo compete estabelecer as normas principiológicas, as metas e as diretrizes, que servirão como fundamento para a implementação da política pública pelo Poder Executivo. Vejamos:

As políticas públicas podem ser entendidas como um conjunto de metas e diretrizes que orientam a atuação do Poder Público na busca pela efetivação dos chamados direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição da República, quais sejam, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Ao Poder Legislativo cabe, notadamente, a função de estabelecer, por meio de normas legais, o arcabouço principiológico que servirá de base para a elaboração e implementação de políticas públicas por parte do Poder Executivo. Além disso, exerce sua função típica de aprovar ou não projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, como no caso. (grifos nosso)

Na proposta em análise o autor estabeleceu apenas as diretrizes, princípios e objetivos a serem observadas no caso de instituição de políticas públicas voltadas para esse setor, consignando ao Poder Executivo, na atuação do Poder discricionário, a sua execução e gestão.

Com efeito, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição Federal - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo - cabendo interpretá-las restritivamente, conforme Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 24
Rub. AS

Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. 2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes. 3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88. 4. O disposto no inciso I consubstancia matéria de índole processual --- concessão definitiva do benefício à assistência judiciária gratuita --- tema a ser disciplinado pela União. 5. Inconstitucionalidade do inciso III do artigo 2º que estabelece a perda do direito à assistência judiciária gratuita do sucumbente na ação investigatória que tenha sido proposta pelo Ministério Público e que tenha como suporte o resultado positivo do exame de DNA. Violação do disposto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição de 1.988. 6. Fixação de prazo para cumprimento da decisão judicial que determinar o ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade do inciso IV do artigo 2º. 7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas. (STF - ADI: 3394 AM, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 02/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 23-08-2007 PUBLIC 24-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00023 EMENT VOL-02286-02 PP-00300 RT v. 96, n. 866, 2007, p. 112-117)

Assim, verifica-se pelo julgado acima que a presente propositora não implica em criação de cargos ou alteração da estrutura da administração pública, e assim não se inserindo na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para iniciativa de Leis que disponham sobre matérias elencadas, sendo prerrogativa do Parlamento dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Assim, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.



III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 714/2019, de autoria do Deputado Dr. João.

Sala das Comissões, em 17 de 12 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 714/2019 – Parecer n.º 991/2019
Reunião da Comissão em 17 / 12 / 19
Presidente: Deputado Sebastião Rozendo - Presidente ou exarcebis
Relator: Deputado Lúcio Gabriel

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 714/2019, de autoria do Deputado Dr. João.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	João
Membros	Luiz
	[Signature]
	[Signature]