**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 0015, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2020, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 2.925/1989, QUE DISPÕE SOBRE CRIAÇÃO DE FUNDO SOCIAL DE SOLIDARIEDADE”.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Prefeito Municipal, que visa alterar dispositivos da Lei nº 2.925/1989, que dispõe sobre criação de Fundo Social de Solidariedade.

A iniciativa pretende dar maior transparência para as aplicações dos recursos de referido Fundo Municipal, sem prejuízo dos procedimentos formais já existentes, para aprovações de demandas ligadas a danos e prejuízos oriundos de catástrofes, como a que ocorreu com as fortes chuvas do dia 10 de fevereiro, com vistas a poderem ser suportadas pelo Fundo.

Ademais, existem pessoas físicas e jurídicas com interesse de contribuir financeiramente com as reconstruções públicas e privadas, e para que isso se efetive se objetiva acrescer um parágrafo único no artigo 1**º** e criar o artigo 8º- A, com as seguintes redações:

*"Art. 1 ° ...*

*Parágrafo Único. É parte integrante do objetivo do Fundo Social de Solidariedade do Município, o atendimento às demandas diretamente ligadas a danos e prejuízos oriundos de catástrofes relacionadas a fenômenos naturais.*

*(...)*

*Art. 8°-A Constitui despesa do Fundo Social de Solidariedade todo e qualquer dispêndio destinado ao atendimento das necessidades ligadas a problemas sociais locais, bem como ao atendimento das demandas diretamente ligadas a danos e prejuízos oriundos de catástrofes relacionadas a fenômenos naturais, dando suporte financeiro para a realização de obras de reparação ou de obras novas de construção civil quando forem os casos e, ainda, qualquer outro gasto que guarde relação com o objetivo do Fundo.*

Conforme se afere das novas disposições a serem acrescidas na Lei do Fundo de Solidariedade, a iniciativa tem um viés muito mais de precaução, de modo a deixar expressamente clara a possibilidade de usar os recursos do Fundo de Solidariedade para o atendimento de danos e prejuízos advindos de catástrofes relacionadas a fenômenos naturais, o que já poderia ser realizado na mera opinião dessa Procuradoria, pois já há uma autorização implícita, além de ser notório o objetivo de um fundo municipal de solidariedade, consoante se pode aferir dos seguintes artigos:

*Art. 1º Fica criado junto ao Gabinete do Prefeito o Fundo Social de Solidariedade do Município, com o objetivo de mobilização da comunidade para atender as necessidades e problemas sociais locais.*

*...*

*Art. 3º São atribuições do Conselho Deliberativo:*

*I - fazer o levantamento das principais necessidades e aspirações da comunidade;*

*II - levantar recursos humanos, materiais, financeiros e outros mobilizáveis na comunidade;*

*III - definir e encaminhar soluções possíveis para os problemas levantados;*

*IV - valorizar, estimular e apoiar iniciativas da comunidade voltadas para a solução dos problemas locais;*

*V - promover articulações e atuar integradamente com unidades administrativas da Prefeitura Municipal ou outras entidades publicas ou privadas.*

*...*

*Art. 8º Constituirão receitas do Fundo Social de Solidariedade do Município:*

*I - contribuições, donativos e legados de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;*

*II - auxílios, subvenções ou contribuições;*

*III - outras vinculações de receitas municipais cabíveis;*

*IV - receitas auferidas pela aplicação no mercado de capitais;*

*V - quaisquer outras receitas que lhe possam ser destinadas.*

Consta da exposição de motivos sob responsabilidade do Secretário Municipal de Governo, corroborada pela justificativa do chefe do Executivo, autor do projeto, o seguinte:

*EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS*

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*Como é do conhecimento dos Nobres Vereadores, face a situação anormal que ocorreu no Município de Botucatu, no dia 10/02/2020, caracterizada pelo volume imprevisível de chuvas intensas e seus efeitos no território do Município, foi editado o Decreto Municipal nº. 11.911 de 10 de fevereiro de 2.020 que declarou estado de emergência nas áreas do Município, já homologado sumariamente pelo Governo do Estado de São Paulo (Decreto nº. 64.788/20) e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional/Secretaria de Nacional de Proteção e Defesa Civil (Portaria nº. 288/20).*

*Considerando que tais chuvas causaram muitos danos no Município e consequentemente à população, tendo o mesmo provocado situação de risco habitacional à inúmeras famílias botucatuenses, que tiveram suas casas atingidas, com significativas perdas de moveis, equipamentos domésticos, outros bens e, em alguns casos, danos nos próprios imóveis (parciais ou totais).*

*Considerando que há interessados – pessoas físicas e jurídicas – em contribuir financeiramente com as reconstruções públicas e privadas e que para tanto necessitam de processo estruturado para tal.*

*Considerando que o Município já dispõe da estrutura formal do Fundo Social de Solidariedade – constituição, orçamento, ... .*

*Considerando que para maior transparência das aplicações dos recursos de tal Fundo, convém que explicitemos, sem prejuízo dos procedimentos formais já existentes no Fundo para aprovações, que demandas ligadas a danos e prejuízos oriundos de catástrofes possam ser suportadas pelo Fundo.*

*Para tal explicitação, há necessidade de autorização dessa Casa Legislativa.*

*Por final, sob o ponto de vista jurídico, acompanha a proposta o parecer jurídico que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei.*

*Face a situação emergência, há necessidade de tramitação do presente projeto com a maior brevidade possível.*

*Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de lei à Câmara dos Vereadores, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos a disposição dos Senhores Vereadores para expor as razões desta proposta.*

*Respeitosamente,*

*Fábio Vieira de Souza Leite*

*Secretário Municipal Governo*

Conforme se extrai da exposição de motivos, ocorreu no Município de Botucatu uma verdadeira tragédia no dia 10/02/2020, caracterizada pelo volume imprevisível de chuvas intensas, originando com seus efeitos o Decreto Municipal nº. 11.911/2.020, que declarou estado de emergência nas áreas do Município, sendo homologado sumariamente pelo Governo do Estado de São Paulo (Decreto nº 64.788/20) e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Portaria nº. 288/20).

Referidas chuvas causaram muitos danos no Município e consequentemente à população, gerando uma situação de risco habitacional à inúmeras famílias botucatuenses que tiveram suas casas atingidas, com significativas perdas de móveis, equipamentos domésticos, outros bens e, em alguns casos, danos nos próprios imóveis (parciais ou totais).

Diante dessa situação emergencial de calamidade pública é que se baseia a iniciativa legislativa, com vistas muito mais na precaução em deixar expressamente clara a possibilidade de usar os recursos do Fundo de Solidariedade para o atendimento de danos e prejuízos advindos de catástrofes relacionadas a fenômenos naturais.

A matéria, além de ser de interesse local (art. 30, inciso I, CF), também se insere na competência do Município, pois cabe a este *“cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências”*, conforme previsto no artigo 23, II da Constituição Federal (correspondente ao art. 6º, inciso II da Lei Orgânica do Município).

Compete ao Município, por meio de lei, organizar seu sistema de seguridade social, conforme estabelece o artigo 184 da Lei Orgânica:

*Art. 184 O Município organizará, por legislação ordinária, suplementar ou concorrente, segundo os princípios gerais da Constituição Federal e da Estadual, o seu sistema de seguridade social, como um conjunto integrado de ações de iniciativa ao poder público e da sociedade, objetivando assegurar à população os direitos relativos à saúde e à assistência social.*

É certo que a Constituição estabelece, nos termos de seu artigo 23, inciso II, combinado com o artigo 204, inciso I, como competência comum de todos os entes federativos a assistência pública, assegurando no artigo 6º a assistência como um direito social, cabendo a coordenação e execução de referidas ações aos municípios, conforme se afere:

*Art. 6° - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

*Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:*

*I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;*

O projeto em tela concretiza, portanto, as diretrizes constitucionais voltadas à assistência social no âmbito municipal.

A proteção à assistência social também tem sede na Lei Orgânica do Município de Botucatu, que estabelece, em seu artigo 193 e seguintes:

*Art. 193 A Assistência Social é dever do Poder Público Municipal e direito de todos seres humanos, assegurado mediante o acesso ao desenvolvimento socioeconômico e cultural, por meio da efetivação de políticas sociais e da promoção e assistência ao cidadão, à família, à maternidade, à infância, à juventude, à velhice e aos portadores de deficiências, consoante o previsto no art. 203 da Constituição Federal.*

*Art. 194 São funções da Assistência Social:*

*I - garantir serviços prestados por ela e pelas demais políticas sociais;*

*II - prestar serviços de natureza continuada e* ***emergencial assegurados por lei;***

*III - apoiar processos de participação da população na garantia dos direitos sociais dos cidadãos.*

*Art. 195 As ações de Assistência Social do Município farão parte de sua política social e deverão ser coordenadas por serviço especializado, constituído de equipe multidisciplinar reservada sua coordenação a profissional da área de serviço social.*

*Art. 196 As ações de Assistência Social, bem como as demais ações da política social do Município, contarão com a participação dos usuários, diretamente e por meio de entidades e organizações representativas da sociedade civil em sua formulação, fiscalização e acompanhamento.*

*Art. 197 As ações da Assistência Social compete:*

*I - universalização dos direitos sociais, no sentido de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais ações da política social;*

*II - promoção e emancipação do usuário, visando à sua independência da ação assistencial;*

*III - normatização e credenciamento das entidades beneficentes de Assistência Social;*

*IV - gestão dos recursos orçamentários destinados à área.*

*Art. 198 Os benefícios de prestação continuada, que visam a assegurar o acesso à renda mínima para o idoso e para a pessoa portadora de deficiência, devem ser estabelecidos e concedidos, conforme dispuser a lei.*

*Art. 199 Compete ao Município:*

*I - formular políticas municipais de Assistência Social em articulação com a Política Estadual e Federal;*

*II - legislar sobre matéria de natureza financeira, política e programática na área assistencial, respeitadas as diretrizes e princípios anunciados em Lei Federal (Lei Orgânica da Assistência Social);*

*III - consignar no Orçamento Municipal recursos suficientes para a implantação da Política de Assistência Social do Município;*

*IV - coordenar as ações de Assistência Social do Município em articulação com os demais órgãos governamentais e entidades e serviços representativos da população.*

Importante destacar que o projeto de lei encontra-se de acordo com o conjunto de ações da Assistência Social no âmbito do Município, previsto no art. 197 da Lei Orgânica, representando um instrumento para a garantia do direito à assistência social.

No âmbito federal, a Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) representa um dos mais poderosos instrumentos visando à garantia desses direitos.

Esta norma federal em consonância com a Constituição da República dispõe sobre a organização da Assistência Social e prevê a possibilidade de criação de benefícios eventuais para atender necessidades advindas de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, senão vejamos:

*Lei Federal n° 8.742/1993*

*Art. 15 - Compete aos Municípios:*

*I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)*

*II - efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;*

*III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;*

***IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;***

*V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.*

*VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;*

*VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito.*

*Art. 22 - Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de* ***calamidade pública.***

No que concerne à disciplina dos Fundos Municipais, importante observar o que dispõe o artigo 71 e seguintes da Lei Federal 4.320/1964:

*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.*

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, inegavelmente é ele um “ente” que recebe, administra e aplica recursos para atendimento das políticas públicas para as quais foi criado.

As características básicas dos Fundos Especiais estão assim definidas em recente doutrina:

*1 – Conceituação de fundo especial: Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, ‘amarra’ determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais. Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financiam as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, entre outros), o fundo dispõe de receitas definidas, marcadas, carimbadas; aconteça o que acontecer, tais rendas ser-lhe-ão repassadas, sob pena de descumprimento de lei.*

*2 – Características básicas do fundo especial: De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.*

*3 – Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta; diferente, pois, da prática da descentralização, em que o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).*

*4 – Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento).*

*5 – Movimentação financeira dos fundos especiais: O fundo especial materializa exceção ao princípio do caixa único de que fala o art. 56 da Lei nº 4.320. A entrega dos recursos a ele pertencentes acontece mediante simples repasse de tesouraria. Conta bancária central para conta vinculada do fundo; portanto, simples movimento entre contas do ativo financeiro; isto, claro, não é despesa; dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o fundo realiza, de fato, suas próprias despesas.*

*6 – Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais: Conforme o art. 5º da Lei nº 8.666, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a fonte diferenciada de recursos. Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos.*

*7 – Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há por que o fundo dispor de estrutura própria para processamento de seu dispêndio, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização. Nessa linha de raciocínio, o fundo não precisa de um setor de contabilidade, vez que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município.*

Com a apresentação do presente projeto, está o Sr. Prefeito exercendo uma das atribuições de competência do Município, dentre as quais legislar sobre assuntos de interesse local, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 5º, incisos I e XI da Lei Orgânica do Município).

No que tange à observância da Lei Orgânica de Botucatu, não se vislumbra óbice à tramitação do presente Projeto de Lei.

O mesmo se diga em relação ao cumprimento das regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “i” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação e à Comissão de Assistência Social.

Considerando o pedido de tramitação extraordinária do projeto de lei por ser de fundamental importância ao município, especialmente pela situação de emergência (calamidade pública) decretada em razão das fores chuvas que destruíram muitas residências, necessitando por consequência de urgência na tramitação (máximo de 40 dias – art. 157 RI), sugere-se o envio conjuntamente às Comissões envolvidas, no caso à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (art. 76 RI) e à Comissão de Comissão de Assistência Social.

Dessa forma, os prazos podem ser melhores utilizados e distribuídos, de modo a cada Comissão poder elaborar seu parecer, podendo inclusive serem realizadas reuniões e pareceres de forma conjunta (art. 77 do RI).

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 20 de fevereiro de 2020.

Paulo Antonio Coradi Filho

Procurador Legislativo

OAB nº 253.716