**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 0023, DE 30 DE ABRIL DE 2021, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO EMERGENCIAL “AUXÍLIO GÁS”, E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Prefeito Municipal que dispõe sobre a instituição do benefício emergencial “Auxílio Gás” e dá providências correlatas.

Consta da exposição de motivos da responsável pela Secretaria Municipal de Assistência Social, corroborada pela justificativa do chefe do Executivo, autor do projeto, o seguinte:

***EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*O presente projeto de lei tem por escopo obter autorização legislativa para dispor sobre instituição do benefício emergencial “Auxílio Gás.”*

*A Constituição Federal em seu art. 6º. traz como 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.” (grifos nossos)*

*Os tempos pandêmicos demarcaram-se pelo acirramento da pobreza. São diversas as causas para tal expressão da questão social, especialmente aquelas relacionadas ao desemprego estrutural, ausência de qualificação profissional, escasso ou nulo acesso a bens e serviços e à oportunidade de geração de renda.*

*A política da Assistência Social compõe o tripé da seguridade social, juntamente com as políticas de saúde e Previdência Social, sendo constituída como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, destinada a quem dela precisar.*

*No Município de Botucatu, a Secretaria de Assistência Social, organiza-se diante da oferta de serviços, programas, projetos, e benefícios sócioassistenciais desde 1996, consolidada e referência na região diante da qualidade das ofertas e abrangência de seus serviços na execução do Sistema único de Assistência Social.*

*E o programa em questão é de caráter socioassistencial, vinculado às ações dirigidas ao combate à fome, à promoção alimentar e nutricional*

*É importante salientar também que o Município, através do Decreto Municipal 12.258, de 30 de março de 2021, prorrogou o estado de calamidade no Município de Botucatu, declarado pelo Decreto 11.954, de 26 de março de 2020, face os efeitos de saúde, sociais e econômicos advindos da pandemia.*

*A pandemia de COVID-19 trouxe muitos impactos na conjuntura econômica, tendo aprofundado a pobreza e miserabilidade da população, tendo aumentado o custo de vida e a geração de inúmeras vulnerabilidades e inseguranças, assim, o presente benefício tem por objetivo o fornecimento de um auxílio gás, limitado à 300 (trezentos cotas) mensais às famílias que se enquadrarem nas condições estabelecidas na presente lei.*

*Assim, buscando sempre a dignidade das famílias beneficiárias no contexto das ações dirigidas ao combate à fome, à promoção alimentar e nutricional, onde se faz primordial o presente auxílio, enquanto perdurar o estado de calamidade.*

*Referido projeto vem a compor as ações socioassistenciais do Município, em uma perspectiva do direito à segurança alimentar de indivíduos e famílias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais presentes no cotidiano pandêmico.*

*Por final, sob o ponto de vista jurídico, acompanha a proposta o parecer jurídico que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei, bem como, o impacto orçamentário da presente despesa.*

*Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de lei 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,*

*Rosemary Ferreira dos Santos Pinton*

*Secretária Municipal de Assistência Social*

A matéria, além de ser de interesse local (art. 30, 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.*

Em síntese, o projeto de lei institui programa de caráter assistencial a ser coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, com o objetivo de fornecimento de um auxílio gás às famílias que se enquadrarem nas condições estabelecidas, visando o combate à fome, à promoção alimentar e nutricional, enquanto perdurar o estado de calamidade da COVID-19.

É certo que a Constituição estabelece, nos termos de seu art. 23, II, 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 (art. 204, I), 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, em especial aquela descrita no artigo 194, inciso II, que estabelece como uma das “funções da Assistência Social prestar serviços de natureza continuada e **emergencial** assegurados por lei”.

A propositura representa um instrumento visando à garantia do direito à assistência social, mais especificamente no auxílio alimentar e nutricional, benefício este íntima e indissociavelmente ligado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, previsto na Constituição da República e em diversos tratados assinados pelo Brasil em nível internacional.

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.*

A criação do benefício (e posterior instituição), tal como desenhado no projeto de lei, implica na criação de despesas para o ente público, o que demanda a necessidade de se atentar às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Nos termos do artigo 24, combinado com os incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

*Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5o do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17. (Vide ADI 6357)*

*§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:*

*I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;*

*II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;*

*III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

Cumpre informar que segundo consta do relatório de impacto financeiro e orçamentário, de responsabilidade da Secretaria de Fazenda Municipal, as despesas necessárias à execução foram demonstradas, especialmente no que tange ao presente exercício, afinal relacionadas somente ao período de calamidade (pandemia), alertando que não se trata de despesa permanente ou obrigatória de caráter continuado, compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e com o Plano Plurianual 2018-2021, estando atualmente em fase de elaboração o PPA (2022-2025).

Por outro lado, quanto à necessidade de apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nos termos do artigo 16 da LRF, haveria, via de regra, a necessidade de que para a regular tramitação da proposta, esse fosse acostado aos autos, nos termos do que exige o ordenamento jurídico vigente.

Ocorre que a recentíssima Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, acrescentou o art. 167-D à Constituição Federal, flexibilizando e afastando as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal nos casos das proposições legislativas se exclusivamente com objetivo de enfrentamento de calamidade se vigorarem e tiverem efeitos restritos à duração da calamidade:

*Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.*

Diante desse fundamento, tratando-se de política social de enfrentamento da pandemia pela COVID-19 com vigência e efeitos restritos à duração da calamidade pública, admissível, em tese, o afastamento das exigências do art. 16 da LRF, que estabelecem limitações às renúncias de receita.

No que toca às medidas de compensação, elucidativo o Comunicado SDG nº 14/2020 e o artigo publicado em 19 de junho de 2020, ambos com o mesmo teor e oriundos do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, este último com o título “O estado de calamidade pública e o impacto na Lei de Responsabilidade Fiscal”, de Roberta Azola Gardelli, Chefe Técnica da Fiscalização - 3ª Diretoria de Fiscalização – DF 3.1:

*O Supremo Tribunal Federal – STF deferiu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF3, medida cautelar que afasta as exigências de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. Ou seja, essa decisão representa o afastamento da incidência dos*

*artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF durante o estado de calamidade pública.*

*O artigo 14 da LRF trata da Renúncia de Receita. Em síntese, o dispositivo determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. O artigo 16 da mesma Lei, por sua vez, também traz exigências relacionadas à demonstração de compensações, ao determinar apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro e declaração do ordenador da despesa na hipótese de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.*

*Com relação ao artigo 17 da LRF, em síntese, as exigências estão relacionadas à demonstração de origem de recursos na eventualidade de criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado.*

*Por fim, o artigo 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5° do artigo 195 da Constituição Federal de 1988, atendidas ainda as exigências do artigo 17 da LRF.*

*Em suma, os dispositivos exigem estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, determinam demonstração da origem dos recursos e a compensação de seus efeitos financeiros nos exercícios seguintes.*

*Dessa forma, de acordo com a decisão prolatada pelo Ministro do STF, permanecem afastadas, excepcionalmente - durante o período de pandemia -, as exigências de demonstração de compensação elencadas nos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF.*

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).

Feitos esses esclarecimentos, observa-se que o projeto de lei em tela, de iniciativa executiva, contém proposição específica, disciplinando programa assistencial de governo, cabendo somente ao Prefeito os atos de gestão, sob pena de representar ingerência nas suas prerrogativas, caso o projeto partisse do Legislativo.

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 *quórum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples** conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu presentes à sessão em que se dará a votação (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

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

Considerando o pedido de tramitação extraordinária do projeto de lei por ser de fundamental importância ao município, especialmente por estarmos no meio de uma pandemia com estado de calamidade pública declarado, sugere-se o envio conjuntamente às três Comissões envolvidas, no caso à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (art. 76 RI), à Comissão de Comissão de Assistência Social, bem como à Comissão de Orçamento e Finanças.

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, 04 de maio de 2021.

Paulo Antonio Coradi Filho

Procurador Legislativo

OAB-SP nº 253.716