



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO FINAL

PARECER Nº 001/2023

PROJETO DE LEI ADVINDO DO EXECUTIVO MUNICIPAL – PLO Nº 127/2022

Exmo. Senhor presidente, da Comissão de Legislação e Redação Final.

O Vereador que a baixo subscreve, atendendo a delegação de V. Exa, analisando o Projeto de Lei n.º 127/2022, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 16/12/2022, com leitura realizada na última sessão ordinária, que antecedeu o recesso nataliano desta Casa, realizada em 19/12/2022, o qual tem como finalidade a revogação da Lei 3507/2016, para aprovação de nova redação normativa que irá dispor sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS do Município de Gramado.

Na Justificativa, o Executivo Municipal assegura que “a revogação da Lei n.º 3507, de 30 de novembro de 2016, e apresentação do presente Projeto de Lei, devido à necessidade de atualização e modernização dos instrumentos para atendimento aos mandamentos constitucionais”. Aduz, ainda, que “em 2011, com a edição da Lei Federal nº 12.435, o sistema descentralizado e participativo que organiza a assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), passa a integrar a LOAS. A LOAS prevê a repartição de competência entre os entes conforme os arts. 12, 13, 14 e 15 para a consecução dos objetivos da assistência social e, ainda, nos arts. 5º, 6º, 8º, 10, 11, 16 e 30 estabelece normas essenciais à implementação do SUAS e a oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.”

Dessa forma, o Executivo Gramadense requer autorização legislativa para atualizar e modernizar a legislação municipal, que trata do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme os normativos federais vigentes, tais como: a Lei Federal n.º 12.435/2011, que trata do sistema descentralizado e participativo que organiza a assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Pacto de Aprimoramento do SUAS do quadriênio 2014-2017, aprovado por meio da Resolução n.º 18, de 15 de julho de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, bem como a Constituição Federal.

Por fim, em 02 de janeiro de 2023 foi solicitado o desarquivamento da proposição para prosseguimento da tramitação, nesta Casa Legislativa.

Da Competência e Iniciativa

Inicialmente, temos que a matéria objeto da proposição é de interesse local e encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme estabelece a Constituição Federal, art. 30, inciso I.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Conforme se extrai da Lei Orgânica do Município - LOM, que reproduz a diretriz constitucional, no que tange a competência comum da União, Estado e dos Municípios para cuidar da assistência pública, nos mesmos moldes do art. 23, II da CF/88, temos replicado no art. 6.º da LOM diretriz sobre a competência, deste ente federativo, para legislar sobre determinadas matérias:

Art. 6.º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

(...)

II - elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ainda, nota-se que na Lei Orgânica da Assistência Social¹ o estabelecimento de competências municipais, que melhor vem sendo estabelecidas e regulamentadas por meio da proposição em apreço:

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;

¹ Lei Orgânica da Assistência Social (artigo 6º da Lei 8.742/1993) observa-se a organização de um Sistema Único de Assistência Social em cada ente federativo, sob a forma de sistema descentralizado e participativo, respeitando cada nível de gestão com suas diversidades.

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; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011).

Da análise do projeto de Lei nota-se a observância da “Orientação aos Municípios sobre regulamentação do Sistema Único de Assistência Social” elaborada pelo Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social da Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual produziu uma minuta para essa regulamentação, sendo parcialmente seguida neste Projeto de Lei, conforme as peculiaridades locais.

Portanto, com base na auto-organização dos entes, respeitando-se a autonomia federativa, sobretudo a auto legislação, a presente proposição tutelará as diversidades regionais, dando tratamento adequado às necessidades específicas do município, adaptando as competências que lhe cabem no âmbito da assistência social.

Estabelecida à competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa que nada mais é que o ato que se inicia o processo legislativo, mediante a apresentação de proposições, seja através de projeto de lei, decreto legislativo ou resolução.

No caso em análise é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal sobre a iniciativa do projeto de lei:

Art. 60. Compete privativamente ao prefeito:

(...)

III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Assim, o presente Projeto de Lei encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre os conselhos municipais e sua composição, sendo

legítima a competência e iniciativa do processo legislativo c, **NÃO se registrando, desta forma, qualquer vício de origem, nos termos do art. 61, § 1.º, II, “a”, da Constituição Federal**, aplicado por simetria.

Da constitucionalidade e legalidade

Importante esclarecer que a Lei Federal n.º8.742/1993, que “dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, também conhecida como “Lei Orgânica da Assistência Social”, dispõe no art. 15 que compete aos Municípios prestar os serviços assistenciais, que se encontram definidos no art. 23 da mesma norma, senão vejamos:

Art. 15. Compete aos Municípios:

- I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidas pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- 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.

Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei n.º 11.258, de 2005)

- I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990; (Incluído pela Lei n.º 11.258, de 2005)
- II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei n.º 11.258, de 2005)

No caso concreto, cabe dizer que a proposição ora analisada versa sobre a organização, funcionamento e prestação de serviços públicos, conforme os incisos I e II do art. 30 e incisos IX e X do art. 9 da Constituição Federal, assim também nos arts. 124-N e 124-O da Lei Orgânica do Município – Seção Assistência Social, estando à proposta encontra-se inserida nas competências conferidas aos

municípios e são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Desta forma, sob o ponto de vista material o presente projeto tem por objetivo adequação e modernização da norma municipal à Política de Assistência Social, em atendimento à Lei Federal n.º 12.435 de 06 de julho de 2011, que instituiu o Sistema Único da Assistência Social e alterou a Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social, em atendimento à NOBSUAS/RH Norma Básica do Sistema Único da Assistência Social e Resolução 17 de, de 20 de junho de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, que retifica a equipe de referência para atender as especialidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social.

Assim, o referido Projeto de Lei apresenta conformidade com a regulação da matéria conforme art. 204 da Carta Magna, como infraconstitucional conforme arts. 5.º e 6.º da Lei Federal n.º 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social – LOAS.

Entretanto, justamente no sentido material, algumas considerações importantes e que merecem atenção. De acordo com o art. 5.º da LOAS, vigora o chamado “comando único” das ações socioassistenciais, no âmbito da competência de cada ente federativo, neste sentido o Ministério do Desenvolvimento Social tem propugnado pelo cumprimento da legislação, **que a nível municipal a estrutura administrativa geralmente é menos complexa, que sejam separadas as ações e serviços de assistência social com outros (saúde, Trabalho, habitação) quando coexistirem no mesmo órgão.**

Ainda, importante observar que nos termos da Resolução n.º 39, de 9 de dezembro de 2010, do CNAS, que reordena os benefícios da área da assistência social e da área da saúde, e a inscrição em programas sociais do Governo Federal como, exemplo o Programa Bolsa Família, entre outros, através do cadÚnico, que é feito pelas secretarias municipais de assistência social. Ainda na referida Resolução n.º 39/2010 recomenda no seu art. 2.º² aos órgãos gestores e Conselhos de Assistência Social da União, estados e Municípios que reordenem os itens que possam ser promovidos como benefícios eventuais.

Outrossim, importante transcrever os termos da **ORIENTAÇÃO TÉCNICA IGAM N.º 27.405/2022**,

² Art.2.º Recomendar aos órgãos gestores e Conselhos de Assistência Social das três esferas de governo que promovam e aprimorem o reordenamento da prestação dos benefícios eventuais afiançados na assistência social, referentes às provisões da política de saúde citadas no art. 1º.

sobre o tema:

Referidos benefícios eventuais também constam do Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que regulamenta os benefícios descritos no art. 22 da LOAS. Justamente por tal norma não ser autoaplicável, o Município carece de regulamentação própria, razão porque precisa instituí-los por meio de lei:

Art. 1º Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

(...)

§ 2º A concessão e o valor dos auxílios por natalidade e por morte serão regulados pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Nesse contexto também podem se inserir: auxílio natalidade; concessão de passagens; provisões de alimentação, vestuário, higiene, cama, mesa e banho; documentação civil; fotografias para documentos, entre outros, materializando-se, preferencialmente, na entrega de bens de consumo, destinados a suprir a vulnerabilidade temporária dos beneficiados.

A melhor orientação é a de que não se conceda benefícios em espécie (pecúnia) a particulares, tendo em vista a dificuldade ou inviabilidade na prestação de contas, o que afronta as normas de controle dispostas no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal¹³, por ser pertinente às normas de controle da Administração Pública. Porém, apesar desta recomendação, a própria Resolução n.º 212, de 19 de outubro de 2006, do CNAS, permite a concessão de benefícios eventuais por outras formas, tanto como entrega de bens de consumo como ressarcimento de despesas e em pecúnia.

Neste ponto, a proposição apresenta o Capítulo V - DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS, DOS SERVIÇOS, DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DOS PROJETOS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA (art.31 e seguintes), com a finalidade de estabelecer conceitos, público alvo, diretrizes e demais parâmetros de controle e gestão na prestação de eventuais benefícios.

No que tange o Conselho Municipal de Assistência Social - **previsto na redação do art. 19 do PLO 127/2022**, registra-se que é ele que constitui o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultiva, deliberativa e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, composto de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. **Nesse contexto**

como diretriz deve ser sempre observado o princípio da paridade, isto é, ao mesmo número de representantes do Poder Executivo devem corresponder os representantes da sociedade civil, assim contata-se que foi observado a regra da paridade consignada no art. 19 (seis representantes de cada).

Outro ponto, que merece ser destacado, diz respeito ao financiamento da Política de Assistência Social, que terá seu orçamento inserido na LAO e a obrigação de alocar os recursos no Fundo Municipal de Assistência Social. Neste contexto, a proposição apresenta o cumprimento as exigências legais, através da redação do CAPÍTULO VI - DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (art. 52 e 53 do PLO 127/2022) e ainda, quanto ao Fundo Municipal as regras estão previstas na Seção I - DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (art. 54 e seguintes do PLO 127/2022).

Aqui, importante transcrever os termos da **ORIENTAÇÃO TÉCNICA IGAM N.º 27.405/2022**, sobre o tema:

Sobre o financiamento da assistência social (arts. 52 a 58 do projeto de lei em exame), tal se dá através da previsão na legislação orçamentária e dos instrumentos previstos em lei, entre os quais está o Fundo Municipal de Assistência Social, o qual deve contar com lei própria neste Município.

Neste sentido, correta a criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), pois se trata de condição para recebimento de repasses pelos Municípios, conforme art. 30 da LOAS, transcrito na página 5 desta Orientação Técnica.

Por oportuno, esclareça-se apenas que a partir do advento da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 da Constituição Federal, passou a ser vedada a criação de fundos especiais:

Art. 167. São vedados:

(...)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021) (grifamos)

Porém, os casos dos fundos de assistência social são exceções, pois decorrem de

obrigação específica disposta em lei federal, conforme art. 30, inciso II, da LOAS. Ademais, a rigor, não se trata propriamente de criação do FMAS neste momento, pois certamente este Fundo já foi criado no Município desde a legislação que será revogada com a aprovação da nova lei.

Da mesma forma, temos como plenamente legal e constitucional o Chefe do Poder Executivo, dispor sobre a organização e funcionamento da Política de Assistência Social no Município, dentro do interesse público, para desempenhar papel fundamental no acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação de recursos que envolvem a assistência social no âmbito municipal, proporcionando serviço de eficiência e efetividade as ações da Assistência Social, através da criação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Por fim, da forma que se apresenta o referido projeto, preenche os requisitos da legalidade, pois, pretende o Executivo obter autorização Legislativa para promover o sistema único de assistência social neste município.

Quanto à competência da Comissão, listamos:

Art.54, I – quanto a Legislação e iniciativa:

Seguimos a Orientação Jurídica da Casa, Opinamos:

- a) Foram atendidas a constitucionalidade, legalidade e regimentalidade.
- b) O Poder Executivo tem competência para apresentar a matéria objeto deste Projeto de Lei, não se registrando vício de iniciativa na presente propositura, fundamentados na Orientação Jurídica.

Art. 54, II – quanto à redação final:

Seguimos a Orientação Jurídica da Casa, Opinamos:

- a) **Não evidenciamos a necessidade de propor emendas redacionais, para eliminar contradições ou erros de técnica legislativa:**
- b) **O presente Projeto de lei apresenta estrutura correta e que a vigência de lei também está adequada, conforme Orientação jurídica.**

Conclusão:

Em análise dos fundamentos apresentados na Orientação Jurídica nº 001/2023 emitida pela Procuradora Geral da Casa, considero que o Projeto de Lei 127/2022, está apto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica, assim opino pelo encaminhamento da presente propositura dentro da análise da presente comissão permanente.

É o que tenho a manifestar.

Sala das Comissões, 05 de Janeiro de 2023.

ROSILEI ECKER
SCHMITT:8884283
5072

Assinado de forma digital por
ROSILEI ECKER
SCHMITT:88842835072
Dados: 2023.01.05 09:35:11
-03'00'

Vereadora Rosi Ecker Schmitt
Relatora – Vice Presidente

Vereador Joel da Silva Reis
Presidente

Vereador Cícero Altreiter
Membro