



PARECER JURÍCIO Nº 02-01/2025

Assunto: Projeto de Lei Ordinária CM nº 04/2025

Autor (a): Vereadora Ana Rita da Silva Azambuja

Ementa: “Altera a Lei Municipal nº 9.337 (Lei que DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE LAJEADO).”

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE POLÍTICA PÚBLICA. NORMA DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. CONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO.

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora Ana Rita da Silva Azambuja acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Altera a Lei Municipal nº 9.337”.

Seguindo o trâmite do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LAJEADO E A MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Lajeado – RICM (RESOLUÇÃO Nº 2.788, DE 27 DE ABRIL DE 2022) estabelece o seguinte:

Art. 58. Às comissões é permitido solicitar o assessoramento por profissional especializado ou a colaboração de funcionários habilitados, a fim de elaborar ou executar trabalho de natureza técnica ou científica de sua área de competência.

Assim, a norma estabelece que é assegurada às comissões o assessoramento na análise técnica sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto.

Ressalte-se que a manifestação é opinativa. Assim, o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Lajeado ao nobres Edis.



III – ADMISSIBILIDADE:

O Projeto de Lei atende aos requisitos exigidos pelo RICM, posto que está assinado por seu autor, traz o assunto indicado em ementa e acompanha justificativa escrita.

Insere-se na competência dos Vereadores a iniciativa dos projetos de lei de interesse do Município, conforme os arts. 38 da LOM:

Art. 38. A iniciativa das Leis Municipais, Ordinárias e Complementares, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao Eleitorado, que a exercerá sob a forma de moção articulada e fundamentada, subscrita, no mínimo, por dez por cento dos eleitores do Município

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que a matéria sobre a qual versa o projeto de lei em análise encontra amparo no ordenamento jurídico, tendo em vista tratar-se de um assunto de interesse local, apto a ensejar a competência do Município, conforme disposto no art. 30, I, da Constituição e no art. 12, I, da Lei Orgânica do Município de Lajeado – LOM, in verbis:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:
II - elaborar leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local e de suas competências constitucionais;*

Por sua vez, trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador citado, que visa a inclusão do inciso IV ao Art. 2º da Lei Municipal nº 9337, de 21 de novembro de 2013.

O inciso acrescentado dispõe:

IV – Promover a integração ao mercado de trabalho e o fomento ao empreendedorismo como vetor de desenvolvimento econômico e social.

Seguindo o estabelecido na norma, a lei assim reportará em sua redação (art. 1º e art. 2º):

Art. 1º A Política de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socio territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalidade dos direitos sociais.

Art. 2º Sob essa perspectiva objetiva:

I - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;



II - Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;

III - Assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.

IV – Promover a integração ao mercado de trabalho e o fomento ao empreendedorismo como vetor de desenvolvimento econômico e social. (inciso acrescentado pelo PL)

Segundo a propositura, a mensagem justificativa estabelece uma alteração junto à política de assistência social com o objetivo da promoção da integração ao mercado de trabalho e o fomento ao empreendedorismo como estratégias centrais para o desenvolvimento econômico e social, que, por sua vez, contribuem para a redução da vulnerabilidade social.

Reitera que a “proposta não trata de criar vagas de emprego formais, mas incentiva o empreendedorismo, promovendo a dignidade das pessoas, oferecendo-lhes ferramentas práticas para superar a condição de dificuldade. A educação e capacitação em empreendedorismo são fundamentais para preparar os indivíduos para o mercado, fornecendo-lhes conhecimentos e habilidades indispensáveis para iniciar e gerir pequenos negócios”.

Na forma do projeto proposto, que visa conferir conteúdo mais geral e abstrato ao tema, nada obsta o prosseguimento da propositura, consoante será demonstrado.

Inicialmente, como destacado, o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, CF).

No caso, na forma apresentada, versa o projeto sobre normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas (programáticas), consoante a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUANDO A NORMA LEGAL IMPUGNADA É MERAMENTE PROGRAMÁTICA, ENUNCIATIVA DO QUE JA CONSTA DA CONSTITUIÇÃO, NÃO VIOLA A NORMA CONSTITUCIONAL, PORQUE A ESTA NADA CONTRAPÕE. ACAO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 594029720, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em: 29-05-1995).



Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Cabe observar ainda que essa repercussão geral vem sendo aplicada nos julgados de tribunais de justiça do país, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte, a exemplo interessante julgado do TJ/SP:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...)" (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Logo, em análise à iniciativa, não vislumbro que a matéria se encontra guardada nas hipóteses do art. 39 da LOM, de forma que concorrente é a iniciativa do Poder Executivo e Legislativo para o tratamento e tramitação de lei que visam garantir, implementar, promover e difundir direitos fundamentais e sociais (normas programáticas), opinando pela continuidade do projeto no ponto.

Igualmente, sob o aspecto material, o projeto se encontra em consonância com os mandamentos da Carta Magna e da Lei Orgânica do Município, que dispõem no art. 203 e 128, respectivamente, sobre o dever do Estado no que tange à Assistência Social.



Com efeito, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; **III - a promoção da integração ao mercado de trabalho (grifei)**, de forma que o projeto apresentado harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem os Municípios suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal). Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.

Logo, é imperioso reforçar que se por um lado o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos que encontrem consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência encontra-se limitado ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao Princípio da Separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Nesse sentido, bastante elucidativo é estabelecer a diferenciação que o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta nas normas (Prefeitos na LOM), de forma que é cabível ao legislador criar normas de conteúdo programático.

Segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados" (in "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012).

Assim, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação ou atos administrativos posteriores para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça.

Portanto, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade, isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Em conclusão, na forma do projeto de lei apresentado que visa conferir à propositura contornos mais gerais e abstratos, nada obsta o prosseguimento da propositura, ressaltando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.



Câmara de Vereadores de
Lajeado - RS

Por fim, como verificado, não se vislumbra, de imediato, incompatibilidade entre o presente projeto e a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o projeto de lei não demanda despesas de forma direta e imediata, ao passo que sua implantação futura, mesmo que advenha despeja, não importa em inconstitucionalidade, na senda do entendimento dado pelo Supremo Tribunal Federal, já que a não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma demanda mera inexecuibilidade no corrente exercício financeiro.

Nesse sentido, se ressalta que, diferentemente de uma propositura que concede um benefício fiscal, por exemplo, a propositura estabelece um objetivo de política pública, cuja implantação demandará posteriores atos de gestão, ressaltando nestes atos, nos termos § 4º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o dever de haver a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a 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 como condições prévias para a implementação concreta da norma programática no projeto estabelecida.

Ante o exposto, no âmbito da competência desta Assessoria Jurídica não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, de forma que opino pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**, na forma proposta para conferir ao projeto contornos mais gerais e abstratos e, assim, sem a demanda de determinar ao Executivo a prática de atos concretos de administração ou que dispunham sobre matéria atinente à organização administrativa.

É o parecer, o qual se submete à consideração superior.

Lajeado, 07 de fevereiro de 2025.

Natanael dos Santos
Assessor Jurídico
OAB/RS 73.804