



# Câmara Municipal de Porto Alegre

## PARECER PRÉVIO Nº 285/25

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que estabelece medidas para coibir fraudes no Programa Bolsa Família e na obtenção de benefícios sociais concedidos pelo Município de Porto Alegre e dá outras providências.

Após apregoamento pela Mesa (0871694), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I e II, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber. O controle e a fiscalização de programas sociais no âmbito municipal configuram matéria de interesse local, o que justificaria, em princípio, a competência legislativa do Município para tratar do tema.

Entretanto, é necessário fazer uma distinção fundamental quanto ao alcance da competência municipal nesta matéria. No que diz respeito aos benefícios próprios do Município, a competência legislativa local é ampla, permitindo a criação de mecanismos de controle e fiscalização. Porém, em relação ao Programa Bolsa Família, trata-se de um programa federal, regulamentado pela Lei Federal nº 14.601, de 19 de junho de 2023, cuja execução envolve os três níveis federativos, com atribuições específicas para cada um deles.

Nesse contexto, embora os municípios participem da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, principalmente no cadastramento de famílias e no acompanhamento das condicionalidades, não possuem competência para estabelecer penalidades adicionais ou modificar regras de acesso ao programa federal. A Lei Federal nº 14.601/2023 estabelece em seu artigo 13 que "Fica criada a Rede Federal de Fiscalização do Programa Bolsa Família e do CadÚnico, sob a coordenação

do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, na forma estabelecida em regulamento", evidenciando a coordenação federal da fiscalização do programa.

Além disso, o artigo 18 da mesma lei dispõe que "Sem prejuízo das sanções penais e cíveis cabíveis, e observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, o responsável familiar que dolosamente prestar informação falsa no CadÚnico, ao registrar seus dados ou os dos integrantes de sua família, que resulte no ingresso ou na permanência como beneficiário do Programa Bolsa Família, deverá ressarcir ao erário os valores recebidos a título de benefícios financeiros do Programa", reforçando a competência federal para tratar das consequências de fraudes no programa.

De forma complementar, o artigo 19 estabelece que "Os valores não restituídos, na forma e nos prazos estabelecidos em regulamento, serão inscritos em dívida ativa da União, na forma prevista na legislação aplicável", confirmando a natureza federal dos procedimentos de ressarcimento.

Assim, no que concerne ao Programa Bolsa Família, o projeto extrapola a competência legislativa municipal, interferindo em programa federal cuja regulamentação e fiscalização compete primordialmente à União. Essa extrapolação está presente desde o título do projeto e permeia diversos dispositivos, como o artigo 1º e o *caput* do artigo 3º, comprometendo parcialmente a conformidade jurídica da proposta.

No que tange à iniciativa legislativa, a matéria tratada no projeto não se insere entre aquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo, previstas taxativamente no ordenamento jurídico e interpretadas restritivamente pela jurisprudência. Por força do princípio democrático, a iniciativa legislativa caracteriza-se pela legitimidade concorrente como regra geral, sendo a reserva de iniciativa exceção que deve ser interpretada restritivamente[1].

O artigo 3º, § 1º, ao estabelecer procedimento administrativo a ser conduzido por "órgão que o Executivo Municipal designar", concede discricionariedade ao Executivo para determinar qual órgão será responsável pela apuração, sem criar nova estrutura ou atribuir competência específica a órgão existente. Portanto, não se vislumbra vício de iniciativa por esse motivo.

O artigo 8º do projeto, ao prever que "o Executivo Municipal regulamentará esta Lei", apresenta um problema jurídico específico. A jurisprudência do STF, conforme decidido na ADI 4728, considera incompatível com a Constituição Federal a existência de dispositivos normativos que estabeleçam obrigação ao Poder Executivo de regulamentar preceitos legais, por violação dos artigos 2º e 84, IV, da Constituição[2]. A competência regulamentar é inerente ao Poder Executivo e não depende de autorização ou determinação legislativa, sendo que o Chefe do Executivo tem discricionariedade quanto à conveniência e oportunidade de regulamentar a lei.

De forma semelhante, o artigo 7º do projeto, ao prever que "o Poder Público poderá promover campanhas educativas", apresenta dispositivo tecnicamente redundante, uma vez que o Executivo já possui, naturalmente, a prerrogativa de realizar campanhas de conscientização dentro de suas atribuições ordinárias, sem necessidade de autorização legislativa específica.

Quanto às medidas e penalidades previstas no projeto, estas se enquadram no âmbito da discricionariedade legislativa, desde que aplicáveis apenas aos benefícios sociais de competência municipal. A definição de sanções administrativas para casos de fraude em programas sociais visa proteger o interesse público e garantir a correta aplicação dos recursos municipais, alinhando-se aos princípios da moralidade e eficiência administrativa previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

As medidas previstas no artigo 3º, como o cancelamento do benefício, a multa administrativa, a proibição temporária de acesso a novos benefícios e a participação em programas de qualificação profissional, constituem mecanismos adequados para coibir condutas fraudulentas. O projeto assegura o contraditório e a ampla defesa no procedimento administrativo, conforme garantido pelo artigo 5º, LV, da Constituição Federal, e prevê a possibilidade de parcelamento da multa para preservar a subsistência do infrator.

Quanto ao aspecto orçamentário-financeiro, o projeto não parece criar despesas substanciais para o Município. As atividades de fiscalização e apuração de fraudes, aparentemente, podem ser realizadas no âmbito das estruturas administrativas já existentes, sem necessidade de

aumento de pessoal ou criação de novos órgãos. Nesse sentido, parece-nos inexigível a estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista no artigo 113 do ADCT.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

#### IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se pela conformidade jurídica parcial da proposição.

É o parecer.

---

[1] “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001).

[2] Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 29/03/2025, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0879031** e o código CRC **6B02FB00**.