



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 156/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 07 de março de 2025.

Ementa: CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO SOCIOASSISTENCIAL. LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA INSTITUIR APENAS BENEFÍCIOS EVENTUAIS. PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES. AUSÊNCIA DE IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO E DE DEMONSTRAÇÃO DE ORIGEM PARA SEU CUSTEIO. ART. 113 DO ADCT. ART. 17 DA LRF. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Luís Santos Pereira Filho, que *"Autoriza a criação do Auxílio Esperança, benefício a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade de feminicídio, e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No entanto, considerando a natureza continuada do benefício proposto, são necessárias reflexões adicionais. Observa-se que benefício socioassistencial similar já foi regulamentado pela Lei Federal nº 14.717, de 31 de outubro de 2023, que institui pensão especial para crianças e adolescentes órfãos em decorrência de feminicídio, desde que a renda familiar per capita seja igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo. Diante disso, a articulação entre as ações de assistência social de diferentes entes federativos é imprescindível, conforme disposto no artigo 204, inciso I, da Constituição Federal, que estabelece a descentralização político-administrativa como princípio orientador das políticas assistenciais, cabendo à União a coordenação normativa e aos Estados e Municípios a execução dos programas.

Constituição Federal

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; [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Além disso, conforme duto parecer jurídico desta Secretaria Jurídica sobre projeto de lei de natureza semelhante (PL nº 49/2023), a competência dos Municípios se restringe à destinação de recursos financeiros para o custeio dos benefícios **eventuais**, nos termos do artigo 15 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dessa forma, considerando que o benefício proposto possui caráter de prestação **continuada**, a destinação de recursos municipais para essa finalidade contraria o disposto nos artigos 15 e 22 da LOAS.

Lei Orgânica da Assistência Social

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; (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)

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.** (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis no 10.954, de 29 de setembro de 2004, e no 10.458, de 14 de maio de 2002

Por consequência, o projeto de lei em análise viola o princípio da descentralização político-administrativa, previsto no artigo 204, I, da Constituição Federal, ao contrariar as normas gerais da assistência social estabelecidas nos artigos 15, I, e 22 da LOAS. Dessa forma, resta configurada sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

No tocante à **iniciativa**, observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2.1. Aspecto Material

Verifica-se que a proposta trata da criação de um auxílio financeiro exclusivo para crianças e adolescentes em (1) **situação de orfandade** e (2) **vítimas indiretas de feminicídio**, incluindo casos em que a vítima direta era sua tutora ou responsável legal. Além disso, o recebimento do benefício está condicionado ao cumprimento do calendário nacional de vacinação, ao acompanhamento nutricional, à frequência escolar, ao acompanhamento pelo serviço de assistência social e à ausência de atos infracionais.

Dessa forma, o projeto incentiva ações que promovem os direitos constitucionais à saúde e à educação, além de assegurar um suporte financeiro essencial para a subsistência de crianças e adolescentes, que devem ser tratados com absoluta prioridade. Ademais, a concessão do benefício está alinhada aos princípios da seletividade e distributividade da assistência social, direcionando-se a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A proposta encontra respaldo nos seguintes dispositivos constitucionais:

Constituição Federal

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 6º São 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 [...]

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...]

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

2.2 Impacto orçamentário e financeiro

O projeto de lei estabelece o auxílio esperança como direito subjetivo, ou seja, cria despesa de caráter obrigatório, ainda que seu valor seja definido de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeiro, nos termos dos arts. 4º e 5º do projeto de lei.

Constituição Federal

Art. 4º **O Auxílio Esperança é direito da criança e adolescente órfão em decorrência de feminicídio**, devendo ser administrado pelo seu responsável legal, exceto se autor, coautor ou partícipe do crime.

§ 1º O Auxílio Esperança será pago até que o beneficiário complete 18 (dezoito) anos de idade.

§ 2º O pagamento do Auxílio Esperança poderá ser estendido até que o beneficiário complete 24 (vinte e quatro) anos de idade, mediante parecer social favorável, desde que o beneficiário em situação de vulnerabilidade social esteja regularmente matriculado em curso de graduação reconhecido pelo Ministério da Educação.

Art. 5º O valor do benefício não poderá ultrapassar o valor de 1 (um) salário mínimo nacional por criança ou adolescente, **de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira**.

Parágrafo único. O benefício deverá ser depositado em conta corrente aberta em nome da criança ou do adolescente.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Por este motivo, **é necessária a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal¹, aplicável aos municípios conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** [...] (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 17, *caput*, define como despesa obrigatória de caráter continuado aquela decorrente de lei ou ato normativo que

¹ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

imponha ao ente federativo a obrigação de sua execução por período superior a dois anos, hipótese que se aplica ao projeto de lei em análise.

Dessa forma, **torna-se imprescindível tanto a estimativa do impacto financeiro quanto a demonstração da origem dos recursos para seu custeio**, conforme determina o artigo 17, §1º, da LRF. Essa exigência pode ser atendida por meio da comprovação dos efeitos financeiros, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de despesa, garantindo assim o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal do município (17, §2º, da LRF).

Lei Complementar nº 101/2000

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. [...]

Art. 17. **Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei**, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

§ 1º **Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, **o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, **ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei por violação aos arts. 113 e 204 da Constituição Federal e **ilegalidade** por contrariar o art. 15 c/c art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social e o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 370037003100370036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 07/03/2025 13:37

Checksum: **15F4BF6C0A892C59EBA700CE42743D7F9B64BA3C4EE8AE603BA6CA7583272BAC**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 370037003100370036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.