



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7611/2020

Projeto de Lei nº: 43/20

Autor: Prefeito

Assunto: concessão de benefícios eventuais e emergenciais no âmbito da política municipal de assistência social

I - Relatório

O Chefe do Poder Executivo Municipal envia, em regime de urgência, o projeto de lei em epígrafe, o qual trata sobre o estabelecimento da concessão de benefícios emergenciais e eventuais no âmbito da assistência social municipal.

Na justificativa, argumenta que: o benefício eventual destina-se aos cidadãos e às famílias com impossibilidade de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

Alem disso, justifica ainda: os benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Por fim, justifica que a concessão dos benefícios sobreditos encontra supdâneo jurídico na Lei Federal nº 8.742/1993, precisamente no seu art. 22, § 1º.

É sintético o relatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

II – Parecer

Consoante depreende-se do contido na exposição de motivos, o intuito do projeto de lei é criar uma política pública municipal, voltada para o enfrentamento de problemas sociais. Portanto, trata-se de uma ação relacionada com a gestão municipal.

Desta maneira, segundo o entendimento que ainda prepondera no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a competência para deflagrar o processo legislativo cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, eis a decisão dos desembargadores do TJ/SP:

ADI. LM 5.696/2014 – SUMARÉ. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei no 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de **iniciativa parlamentar**, que ‘Autoriza o Poder Executivo a criar o ‘Programa Salvando Vidas’, que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmo ao mercado de trabalho”. Programa governamental - **Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas** Vício de iniciativa - **A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município**. Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente.” (ADI 21218087920168260000 –São Paulo – Órgão Especial – Relator Carlos Bueno – 07/12/2016 – Votação Unânime – Voto no 45295). (grifo nosso).

Sendo o projeto de iniciativa do Prefeito, vê-se que o requisito foi regularmente preenchido.

Ademais, cabe notar que o projeto trata de tema de interesse estritamente local, que visa nitidamente prestar assistência social aos menos favorecidos. Desta feita, o projeto está em conformidade com nossa Lei Orgânica e pode, portanto, ser regulado por norma municipal. Senão vejamos:

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

a) à saúde, à **assistência pública** e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências;

(...)

j) ao **combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;**

Além disso, a Lei Nacional nº 8.742/93 estabelece como competência municipal a destinação de recursos para pagamento de benefícios eventuais, entre outras medidas voltadas à assistência social. Por conseguinte, imperiosa a regulamentação da matéria por norma municipal:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de 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) (grifo nosso).

Por fim, a respeito da necessidade de norma para regular a matéria, cumpre-nos consignar que a apresentação de projeto de lei específico está em consonância com a exigência contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que, em última análise, direta ou indiretamente a concessão de benefícios eventuais estará cobrindo necessidade de pessoa física:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 26. **A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas** ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Esclarecido as questões sobre: 1) a competência do prefeito para iniciar o processo legislativo; 2) a necessidade de norma local para regulamentar a matéria. No tópico seguinte, abordaremos a respeito da fonte de custeio dos referidos benefícios tratados no projeto de lei.

Segundo consta no art. 39 do projeto de lei: *‘para a consecução dos benefícios eventuais e emergenciais, disporá o Município de Piedade de recursos orçamentários específicos vinculados a Secretaria Municipal de desenvolvimento de Piedade, bem como os recursos advindos dos entes Federal e Estadual, suplementados, se necessário, sem prejuízo da vinculação’*.

Neste tocante, cumpre-nos ressaltar que o sobredito artigo está em conformidade com os seguintes mandamentos constitucionais:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

(...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Todavia, primeiramente, orientamos que a Comissão de Finanças e Orçamento verifique se tais recursos estão previstos nas peças orçamentárias. Noutro giro, ressaltamos que tecnicamente deve estar previsto, no sobredito artigo do projeto de lei, que a fonte de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

custeio dos benefícios eventuais são oriundos do Fundo Municipal de Assistência Social, em razão do contido no art. 4º, VII, da Lei Municipal nº 2.724/1995:

art. 4º Os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS – serão aplicados em:

(...)

VII – Pagamento de benefícios eventuais, conforme disposto no inciso I do art. 15 da Lei Orgânica da Assistência Social.

Tal exigência também encontra respaldo jurídico na Lei Nacional nº 8.742/1993, pois o efetivo funcionamento do Fundo, é condição imprescindível para obtenção de repasses de outros entes federados:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

Destinchado mais esse item, no tópico seguinte, discutiremos a respeito da apresentação de projeto de lei que tem como escopo a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral.

Sobre o tema, a Lei Nacional nº 9.504/1997 dispõe que:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Como visto, verificamos que a lei eleitoral proíbe, no ano de eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. Com exceção dos casos de: calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Então, concluímos que: para ser possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Municipal, consoante previsto no projeto de lei. Deverá ser anexado aos autos do processo o Decreto que estatuiu o estado de emergência ou calamidade, já que trata-se de um programa novo. Portanto, não está em executando previsão orçamentária do exercício anterior.

Isso levando em consideração o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Visto que, segundo o constante na Portaria nº 58 da Secretaria Nacional de assistência Social, tal comprovação é desnecessária.

Vejamos os entendimentos antagônicos dos referidos órgãos:

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (MANUAL Os cuidados com o último ano de mandato, pag. 70)

4.2.3. Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios A Lei 9.507, de 1997 proíbe que, em ano eleitoral, implante a Administração novos serviços que acarretem distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. Eis o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997:

“§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)”

Assim, em ano de voto popular, impossível criar novo programa que resulte distribuição gratuita de cestas básicas, material de construção,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

medicamentos ou outros benefícios, a menos que tal ação já antes existia na vida operacional da Administração.

Portaria nº 58 da Secretaria Nacional de Assistência Social

9. VEDAÇÕES EM ANO ELEITORAL

9.1 Em relação às vedações em ano eleitoral, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições (Lei das Eleições), dispõe em seu artigo 73, § 10 que: "Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).".

9.2 A Lei veda práticas eleitoreiras, como a distribuição gratuita de itens não regulamentados, que ocorrem quando o(a) gestor(a) ou o(a) prefeito(a) utiliza de forma personalista os recursos públicos para a obtenção de apoio político.

9.3 Contudo, como os benefícios eventuais estão inscritos no campo do direito, compondo as garantias do SUAS, não estão abrangidos pela vedação do período eleitoral.

9.4 A previsão normativa municipal que estabelece a oferta de Benefícios Eventuais com critérios objetivos e transparentes, deliberados pelos Conselhos locais de Assistência Social, garante uma oferta realizada no campo do direito.

9.5 O ato formal de oferta de benefícios eventuais é diferente de uma doação. No âmbito do trabalho social com famílias no SUAS, a oferta ou concessão envolve o processo de análise e reconhecimento do direito ao benefício eventual feito por profissionais da rede socioassistencial conforme regulamentação local.

Em razão da contrariedade de entendimentos, acima transcritos, orientamos que seja levado tal fato ao conhecimento do Chefe do Executivo, a fim de este consulte a sua assessoria jurídica. Pois eventual descumprimento da lei eleitoral acarretará consequências para o ordenador de despesa.

Colocada essa questão, abaixo, trataremos da necessidade de cumprimento de outros requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tendo em vista o projeto de lei tratar sobre a criação de ação governamental de caráter continuado, deve-se anexar ao projeto o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro. Vejamos as disposições da LRF, que estipula tal obrigatoriedade:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Das Despesas com a Seguridade Social

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.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

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. (Vide ADI 6357)

§ 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, contera 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.

§ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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

(...)

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Cabe-nos, ainda, salientar que o processo não foi instruído com a resolução do Conselho Municipal de assistência Social, órgão responsável pela aprovação da política municipal de assistência social. Nesse sentido, vejamos as disposições da Lei Municipal nº 4.041/2009:

Art. 9º. Compete ao CMAS:

I - Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, na perspectiva do SUAS Sistema Único da Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais de Assistência Social;

Art. 10º. No exercício de suas atribuições, deverá o Conselho:

(...)

II - Oferecer subsídios para elaboração legislativa de atos que visem ao enfrentamento à pobreza, à garantia dos mínimos sociais ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, para o alcance dos objetivos da legislação vigente;

Por fim, consignamos que o benefício de auxílio aluguel, previsto no art. 34 do projeto de lei, não consta entre os benefícios listados no art. 2º.

III - Conclusão

Em razão da detecção da ausência de alguns documentos necessários para a regular tramitação do projeto de lei, bem como, a nosso ver, verifica-se algumas omissões



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

no corpo do projeto de lei. Assim, recomendamos que este parecer jurídico seja encaminhado ao Chefe do Poder Executivo, para que este tome ciência dos apontamentos e se manifeste, se assim preferir, por meio da sua assessoria jurídica.

É o parecer.

Câmara Municipal de Piedade, 04 de novembro de 2020.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo;	
	Legislativo;	
	Popular.	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência Especial	X
	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	
	Rito especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação;	X
	Finanças e Orçamento;	X
	Obras e Serviços Públicos;	
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social;	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples;	X
	Maioria absoluta;	
	2/3 (dois terços).	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única;	
	Dois turnos.	X