

## Parecer Jurídico

**Requerente:** Poder Legislativo de Cláudio/MG

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 67/2022, o qual “*Dispõe sobre os critérios para concessão de benefícios eventuais no âmbito da Política Pública Municipal de Assistência Social e dá outras providências*”.

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini - OAB/MG: 145.659.

### **1. Relatório:**

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo de Cláudio.**

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem a Proposição principal e respectiva mensagem de justificativa, decorrente da Mensagem de Encaminhamento n.º 60/2022.

Constam, ainda, Despacho da Presidência das Comissões; Ofício n.º 3/2023/CMC/SJ, da lavra deste Procurador, solicitando esclarecimentos adicionais à Procuradora Geral do Município de Cláudio, relativamente ao objeto deste Projeto; Relatório Conclusivo de Sobrestamento apresentado pelo Vereador Darley Lopes (Cidadania); Ofício n.º 13/2023/AGM, com documentos anexos, apresentado pela Procuradora Geral do Município em resposta aos questionamentos feitos pela Secretaria Jurídica da Casa Legislativa; Atas do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; Ofício n.º 24/APS, da lavra da servidora Eliana Pereira Toledo, Assessora de Promoção Social do município, em resposta às indagações da Secretaria Jurídica da Casa Legislativa.

O ofício expedido pela Secretaria Jurídica ao Poder Executivo teve a seguinte redação:

**Ofício n.º.....: 3/2023/CMC/SJ.**

**Assunto..... : Projeto de Lei Ordinária n.º 67/2022.**

**Data..... : 01º de setembro de 2022.**

Ilma. Dra. Procuradora Geral do Município,

Tendo em vista as atribuições desta Procuradoria, no sentido de exarar parecer jurídico prévio em todas as Proposições Legislativas em trâmite, e, considerando o teor do Projeto de Lei n.º 67, de 2022, sirvo-me do presente para expor e requerer, nos termos seguintes:

Na forma prescrita no Art. 22, sobretudo seu § 1º, da Lei Federal n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, é obrigatória a participação do Conselho de Assistência Social do Município na definição de critérios para concessão de benefícios não eventuais. Esta previsão também é endossada pelo disposto no Art. 15, I, da mesma lei, o qual prevê que cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social definir critérios para destinação de recursos para custeio de benefícios eventuais.

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – Jur. 1

Consequentemente, é necessária a demonstração de que a política social instituída pelo município, inclusa no Projeto de Lei em referência, **tenha passado pelo crivo do Conselho Municipal de Assistência Social, devendo ser anexada ao dossiê a documentação comprobatória**: ata do atual Conselho; ata de deliberação, ratificação ou retificação acerca do objeto deste Projeto de Lei, ou outro documento que demonstre, de forma inequívoca, que o Conselho anuiu na criação da Política Pública, tal como se apresentou, não bastando manifestação de sua presidência, mas, de todo o colegiado.

Além disso, conforme dispõe o § 3º do mesmo dispositivo, 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, devendo ser apresentada declaração ou ofício neste sentido.

Requer se digne vossa senhoria a encaminhar à Casa Legislativa os esclarecimentos e documentos suscitados, além de determinar participação do Conselho de Assistência Social nas reuniões parlamentares em que for ser discutida a matéria.

Atenciosamente,

As respostas apresentadas pelo Poder Executivo responderam satisfatoriamente aos questionamentos da Secretaria Jurídica da Casa, dando conta da participação efetiva do Conselho Municipal de Assistência Social na formulação das políticas públicas e a compatibilidade das medidas pretendidas com a legislação federal de regência.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica na fundamentação**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, em apartado, o relatório.

## **2. Síntese da Análise Jurídica:**

### **2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:**

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*<sup>1</sup>. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*. O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de um ato normativo. Sua fase inicial é a da

---

<sup>1</sup> A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto em referência **atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.** Além disso, **não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitido para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa,** estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato do Poder Executivo, tendo em vista tratar-se de norma que visa implantação de política pública, com gastos decorrentes, matéria sujeita à competência exclusiva do Executivo.**

Logo, **inexiste vício de competência.**

Quanto à técnica legislativa utilizada:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou

indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

*Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.*

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares (esta intenção geral/impeçoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

A redação do Projeto em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, **foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017**, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, dos quais cito o artigo 14 do Decreto Federal citado, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
  - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
  - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
  - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas no projeto em referência, não havendo ofensa à técnica legislativa.

Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, **podem ser**

**corrigidos em redação final, a critério da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção, escapando à análise meramente jurídica proposta neste Parecer.**

## **2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:**

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo (quicá no Constitucional), cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade de sua pretensão e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição foi motivada do seguinte modo:

Esta Lei tem por objetivo regulamentar a concessão de benefícios eventuais de acordo com o art. 22 da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.

Os Benefícios Eventuais são uma medida de proteção social de natureza temporária. Têm o intuito de prevenir e promover o enfrentamento de situações provisórias que possam fragilizar o indivíduo e sua família, evitando o agravamento de situações de vulnerabilidade. São consideradas situações provisórias aquelas decorrentes ou agravadas por **nascimentos, mortes, vulnerabilidades temporárias e calamidades**.

Os referidos benefícios fazem parte das seguranças sociais e sua oferta tem por objetivo promover o desenvolvimento ou restabelecimento da segurança de acolhida, sobrevivência, e a convivência familiar, social e comunitária.

Concedidos em forma de pecúnia, bens ou serviços, buscam garantir as seguranças

sociais de acolhida, convívio e sobrevivência aos indivíduos e às famílias com impossibilidade temporária de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de situações de vulnerabilidade decorrentes ou agravadas por contingências que causam danos, perdas e riscos, desprotegendo e fragilizando a manutenção e o convívio entre as pessoas.

Para sua concessão, será realizado estudo social e parecer técnico, elaborado por técnicos de nível superior das equipes de referência dos equipamentos sociais –

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – Jur. 5

Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

A oferta dos benefícios eventuais materializa a atuação do poder público através da política de assistência social. E, nesse contexto, o trabalho social com famílias no âmbito dos serviços da proteção social básica e especial do SUAS, promove o fortalecimento da função protetiva para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade.

Ao ofertar os benefícios eventuais, no âmbito dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade, busca-se integrar os beneficiários aos programas, projetos, serviços e demais benefícios da rede socioassistencial e demais políticas públicas setoriais.

E dessa forma, os benefícios eventuais cumprem sua função de prevenção e reparo nas situações de vulnerabilidade, sobretudo no fortalecimento da autonomia de indivíduos e famílias no território de vivência.

É dizer, portanto, que **a política pública que se pretende instituir se alinha ao interesse público, atendidos princípios administrativos básicos (impeccabilidade; moralidade; adequação etc.)**, cuja análise jurídica e meritória cabe aos edis.

**Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e à demonstração de atendimento ao interesse público**, fim último de toda legislação.

#### **2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Análise de Mérito**

O objeto da Proposição Legislativa diz respeito à criação de benefícios eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social.

Os benefícios eventuais são benefícios da Política de Assistência Social, de caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Os Benefícios Eventuais são assegurados pelo art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, alterada pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, e integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Na LOAS, estão previstas quatro modalidades de Benefícios Eventuais:

Natalidade: para atender preferencialmente: Necessidades do bebê que vai nascer; Apoio à mãe nos casos em que o bebê nasce morto ou morre logo após o nascimento; Apoio à família no caso de morte da mãe. Funeral, para atender preferencialmente: Despesas de urna funerária, velório e sepultamento; Necessidades urgentes da família advindas da morte de um de seus

provedores ou membros; Ressarcimento, no caso da ausência do Benefício Eventual no momento necessário. Vulnerabilidade Temporária, para o enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família. Calamidade Pública, para o atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir a sobrevivência e a reconstrução da autonomia destas.

Em conformidade com as alterações promovidas na LOAS pela Lei nº 12.435, de 2011, a concessão e o valor dos Benefícios Eventuais devem ser definidos pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, com base em critérios e prazos estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

Neste viés, cada município detém competência e discricionariedade para deferir o valor e as condições dos benefícios assistenciais eventuais que pretenda pagar no âmbito da política municipal de assistência social, o que se alinha ao objeto da Proposição Legislativa em análise.

Apesar de inicialmente não ter sido demonstrada a participação do Conselho Municipal de Assistência Social na formulação das propostas (requisito previsto na Lei Federal), o vício foi sanado após envio de ofício da Secretaria Jurídica ao Poder Executivo, que complementou a documentação pertinente.

Deste modo, cabe aos municípios estruturar um conjunto de ações, tais como: Regulamentar a prestação dos Benefícios Eventuais; Assegurar, em lei orçamentária, os recursos necessários à oferta destes benefícios; Organizar o atendimento aos beneficiários.

É, justamente neste particular, que se alinha o objeto do Projeto de Lei em análise, cujos critérios de aprovação, pertinência, conveniência, oportunidade e extensão possuem natureza política e meritória, cabendo aos edis e escapando à análise jurídica proposta.

### **3. Conclusão:**

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 67/2022* atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à discussão e deliberação plenárias, motivo pelo qual **ratificamos parecer jurídico oral já exarado.**

É o parecer.

Cláudio/MG, 17 de março de 2023.

---

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**  
Procurador Legislativo - OAB MG 145.659

Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. – Jur. 7