



Estado do Rio Grande do Norte
Câmara Municipal de Currais Novos
(CNPJ: 08.470.502/0001-98)

Parecer nº 004/2026/CMCN

Requerente: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Assunto: PLOL (Projeto de Lei Ordinária) nº 027/2026, que “Institui o programa ‘Nascer Feliz’ no Município de Currais Novos e dá outras providências

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. PROGRAMA “NASCER FELIZ”. CONCESSÃO DE ITENS DE HIGIENE, VESTUÁRIO E CUIDADOS INFANTIS ESSENCIAIS À GESTANTE EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. INSTITUIÇÃO DE BENEFÍCIO EVENTUAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTIMATIVA DO IMPACTO FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

I. Relatório

Trata-se de parecer solicitado pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final acerca do PLOL nº 027/2026, que institui política pública destinada ao fornecimento “kit maternidade” às gestantes em situação de vulnerabilidade, composto por itens de higiene, vestuário e cuidados infantis essenciais.

Propõe-se a análise da conformidade constitucional e legal da referida proposição.

II. Parecer

O tema fundamental da proposição - proteção e defesa da saúde - é objeto de atuação compartilhada entre entes federativos, seja por meio da edição da legislação ou da prestação direta de serviços públicos. Essa afirmação decorre da interpretação dos arts. 24, XII, § 1º e 30, II da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

O compartilhamento das competências legislativas na área da saúde ocorre de forma vertical, atribuindo-se o ente de maior amplitude, a União, a faculdade de editar normas gerais, aplicáveis indistintamente aos demais entes federativos. Os Estados e o Distrito Federal (DF) podem complementar essas normas, adequando-as à realidade regional. Os Municípios, no



Estado do Rio Grande do Norte
Câmara Municipal de Currais Novos
(CNPJ: 08.470.502/0001-98)

caso de necessidade de acomodação daquelas normas ao seu interesse, eminentemente local, podem complementar a legislação federal e estadual.

Sob o aspecto organizacional, o Sistema Único de Saúde (SUS) estrutura-se de forma descentralizada e hierarquizada (art. 198 da CRFB), de modo que os serviços de saúde, organizados em níveis crescentes de complexidade, sejam distribuídos entre as esferas federal, estaduais, distrital e municipais.

A Lei Orgânica da Saúde - Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 - confere ao Município a competência para execução dos serviços públicos de saúde¹, dentre os quais se insere o acompanhamento integral da gestante. Reforça essa competência o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 8º, § 1º), ao consignar que o atendimento pré-natal será realizado por profissionais da atenção primária, nível de complexidade sob a gestão municipal.

O PLOL nº 026, de 027/2026 pretende ampliar os serviços ofertados ao Município à gestante, por meio da instituição do programa “Nascer Feliz”. Trata-se de política intersetorial que, através da concessão de benefício assistencial, visa mitigar os riscos sociais e biológicos decorrentes da vulnerabilidade econômica.

Além da competência legislativa na temática relativa à proteção à saúde e à infância e juventude (arts. 24, XII e XV e 30, I e II, da CRFB), os Municípios, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, podem instituir, mediante lei, benefícios eventuais, de natureza assistencial.

Os benefícios eventuais, nos termos do art. 22 da Lei Nacional de Assistência Social (LOAS)², são prestações temporárias ofertadas em razão de nascimento, morte, calamidade pública e vulnerabilidade temporária.

¹ Art. 18. À direção municipal do SUS compete: (Redação dada pela Lei nº 14.572, de 2023)

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

² 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.



Estado do Rio Grande do Norte
Câmara Municipal de Currais Novos
(CNPJ: 08.470.502/0001-98)

Contudo, assunção de ônus financeiro supõe a existência de dotações orçamentárias, já que a atividade financeira do Estado é submetida ao princípio da legalidade (art. 167, I da CRFB). Nesse sentido, o próprio §1º do art. 22 da LOAS³ submete a concessão do benefício à previsão na lei orçamentária.

Àquelas disposições soma-se o previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁴, que condiciona a tramitação de proposição legislativa que crie despesa obrigatória à apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Tal dispositivo, inserido no texto constitucional pela Emenda nº 95, de 2016, visa robustecer o planejamento estatal, de modo a condicionar a criação e/ou ampliação de programas estatais à preexistência de recursos, sob pena de inconstitucionalidade formal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6303, interpretando o art. 133 do ADCT, fixou a seguinte tese: “**É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT**”⁵.

³ 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 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. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

⁴ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

⁵ EMENTA: 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



Estado do Rio Grande do Norte
Câmara Municipal de Currais Novos
(CNPJ: 08.470.502/0001-98)

No caso em análise, verifica-se que a proposição carece da referida estimativa de impacto-financeiro, vício que resulta na sua inconstitucionalidade formal.

III. Conclusão

Em face do exposto, conclui-se que:

a) os entes federativos possuem competência para instituir benefícios eventuais de natureza assistencial, como o "kit maternidade", visando à proteção da infância e da gestante em situação de vulnerabilidade (Art. 22, LOAS e Art. 8º, ECA);

b) a instituição de tais benefícios é condicionada à previsão orçamentária e a apresentação de estimativa do impacto financeiro-orçamentário;

c) o PLOL nº 027/2026 é formalmente inconstitucional, uma vez que não se faz acompanhar da devida estimativa do impacto financeiro-orçamentário exigida pela CRFB e pela jurisprudência do STF.

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. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT." (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)



Estado do Rio Grande do Norte
Câmara Municipal de Currais Novos
(CNPJ: 08.470.502/0001-98)

Currais Novos, 24 de março de 2026.

MILLENA JANUÁRIO MAGIONI

Procuradora Legislativa