



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER (SF) Nº 58, DE 2019**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei nº 2951, de 2019, do Senador Roberto Rocha, que Institui o Fundo de Compensação Social para o Estado do Maranhão.

**PRESIDENTE:** Senador Romário

**RELATOR:** Senadora Mara Gabrilli

25 de Setembro de 2019





**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,  
sobre o Projeto de Lei nº 2951, de 2019, do  
Senador Roberto Rocha, que *institui o Fundo de  
Compensação Social para o Estado do Maranhão.*

SF/19751.97704-70

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2951, de 2019, de autoria do Senador Roberto Rocha, que *institui o Fundo de Compensação Social para o Estado do Maranhão* (FCSM). A proposição apresenta cinco artigos, dos quais o último trata da cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º do PL nº 2951, de 2019, declara criado o FCSM, com natureza contábil-financeira, voltado à execução de ações relativas à cultura, à educação, ao desenvolvimento, ao empreendedorismo, à habitação, à infraestrutura, ao meio ambiente e à saúde em prol das populações das comunidades quilombolas, de quebradeiras de coco babaçu e das demais típicas do Estado do Maranhão. O FCSM também poderá custear ações de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico dessa unidade da Federação.

O art. 2º da proposição define que constituirão recursos do FCSM: i) as dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais; ii) as doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; iii) os rendimentos decorrentes da aplicação do seu patrimônio; e iv) 3% das receitas pertencentes à administração direta ou indireta federal oriundas da utilização, por terceiros, das instalações do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

Essa última fonte de recursos será distribuída da seguinte forma: dois terços para atender as ações que beneficiem as populações das comunidades quilombolas, de quebradeiras de coco babaçu e das demais típicas do Estado do Maranhão em estado de vulnerabilidade social, com rateio que destine recursos a essas populações na razão direta do índice de vulnerabilidade social apurado pelo Poder Executivo; e um terço para a cobertura de ações de proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico nesse ente da Federação.

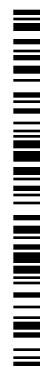
A seu tempo, o art. 3º da proposição estabelece que os recursos serão descentralizados pela União em prol do Estado do Maranhão, dos municípios maranhenses e das entidades privadas sem fins lucrativos para execução das ações de desenvolvimento econômico e social referidas no art. 1º. Ademais, esses entes e entidades deverão prestar contas dos recursos recebidos, inclusive em meio eletrônico de acesso público, com a divulgação de informações, no mínimo, sobre os programas executados, o público-alvo atendido e o grau de cumprimento das metas propostas.

Por sua vez, o art. 4º estipula que os saldos do FCSM não utilizados até o final do exercício financeiro corrente serão apurados no balanço anual e transferidos como crédito do mesmo fundo para o próximo exercício financeiro.

Na Justificação, o autor expõe que o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado pela República Federativa do Brasil com o Governo dos Estados Unidos da América é uma condição imprescindível para que o País se insira no mercado aeroespacial comercial, dado o fato de que cerca de 80% dos equipamentos espaciais lançados no mundo contêm algum componente norte-americano. Prossegue o autor que, nos últimos vinte anos, sem o AST, o Brasil deixou de arrecadar R\$ 15 bilhões e, de modo conservador, continuaria perdendo mais R\$ 600 milhões ao ano.

O autor acrescenta ainda que o AST representa uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento de todo o programa espacial brasileiro, para o resgate da dívida social brasileira com as comunidades tradicionais maranhenses e para a preservação do patrimônio histórico, cultural e artístico estadual. O proponente da matéria também argumenta que a destinação de recursos às áreas sociais não interferirá no arranjo de exploração das instalações do CLA.

Destaque-se que o rateio dos recursos decorrentes da exploração comercial do CLA em prol das diversas comunidades tradicionais



SF/19751.97704-70

  
SF/19751.97704-70

maranhenses seguirá o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Consoante o autor, esse índice, que vai além da insuficiência de recursos como elemento caracterizador da pobreza, demonstra que cerca de 95,4% dos municípios do Estado do Maranhão se encontram nas faixas de maior vulnerabilidade social. Mais ainda, dentre os 217 municípios maranhenses, 78,8% deles enquadram-se na faixa da muito alta vulnerabilidade social.

Apresentada em 20 de maio de 2019, a proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Sociais (CAS) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. Em 29 de maio último, coube a mim a honra de relatar a matéria na CAS.

Em 11 de setembro de 2019, a Senadora Eliziane Gama apresentou a Emenda nº 1 – CAS, que altera o parágrafo único do art. 2º da proposição, para determinar que o rateio dos recursos, além de obedecer a critério decrescente de vulnerabilidade social, priorizará as populações típicas do Estado do Maranhão localizadas no entorno do CLA.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 97 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete às comissões permanentes emitir parecer sobre as matérias submetidas à sua apreciação. Especificamente, nos termos dos incisos I e IV do art. 100 do RISF, compete à CAS opinar sobre assistência social e outros assuntos correlatos, respectivamente.

Como comissão terminativa, certamente a CAE analisará, além dos aspectos econômicos e financeiros da matéria, os seus aspectos de regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Contudo, julgo oportuno discutir de antemão a constitucionalidade do PL nº 2951, de 2019, no que tange à iniciativa parlamentar em projeto de lei instituidor de fundo e à não atribuição de nova competência ao Poder Executivo federal.

Acerca da constitucionalidade de proposição que institua fundo a ser gerido por outro Poder, o Relatório aprovado, em 20 de fevereiro último, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), transformado no Parecer nº 2, de 2019, da citada comissão, elaborado em

resposta à Consulta nº 1, de 2017, da CAE, oferece, entre outras, a seguinte conclusão:

1. são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituam fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria-Pública da União.

Caso a interpretação da primeira conclusão desse parecer ocorra de forma literal, poderia ser argumentado que padece de inconstitucionalidade projeto de lei que visa criar fundo a ser situado em Poder diferente daquele que propõe a sua instituição. A seção do citado parecer relativa à análise, todavia, abre uma exceção, a depender do modo de emprego dos recursos do fundo a ser criado em outro Poder. Eis o teor de trecho dessa análise:

À luz do exposto, poder-se-ia questionar se uma lei que trate do fundo partidário ou do recém-criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha não seria de iniciativa privativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A resposta, a nosso ver, deve ser negativa. Tais fundos não são propriamente constituídos de recursos a serem utilizados pelos órgãos da Justiça Eleitoral no desempenho de suas funções, mas pelos partidos políticos e candidatos. A consignação orçamentária ao TSE se dá apenas para que a Corte faça a distribuição dos recursos aos partidos, não para financiar as atividades da Justiça Eleitoral.

Se o fundo de autoria parlamentar for gerido por outro Poder, o vício de iniciativa em projeto de lei caracterizar-se-ia quando os recursos do fundo fossem empregados pelo seu órgão gestor na modalidade de aplicação direta, mesmo que parcialmente, isto é, somente na hipótese de o órgão gestor utilizar-se de algum montante do fundo para a cobertura de despesas relativas ao desempenho de suas atribuições.

Em outras palavras, seria constitucional do ponto de vista da iniciativa projeto de lei proposto por Parlamentar que crie fundo a ser localizado, por exemplo, no Poder Executivo, se os recursos forem totalmente transferidos a outras esferas de governo e/ou entidades privadas. Frise-se que o mencionado trecho da análise não se opõe à criação de fundos que funcionem exclusivamente como “fundos de transferências de recursos”.

SF/19751.97704-70

Realmente, o PL nº 2951, de 2019, enquadra-se na exceção contida no Parecer CCJ nº 2, de 2019, visto que o art. 3º dessa proposição deixa expresso que os recursos do FCSM serão unicamente descentralizados, sem que o órgão do Poder Executivo que o gerir, conforme regulamentação desse Poder, tenha a possibilidade de utilizar os recursos do fundo para financiar as suas atividades.

Adicionalmente, não se vislumbra no parágrafo único do art. 2º da proposição a criação de nova competência a órgão do Poder Executivo federal quanto à instituição, cálculo e divulgação de novo índice relativo à vulnerabilidade social no Brasil. A propósito, como afirmado na Justificação, o IPEA já publica o IVS, que é um índice composto pela média aritmética de três subíndices que captam uma entre as três seguintes dimensões: i) infraestrutura urbana; ii) renda e trabalho e iii) capital humano.

A primeira dimensão é composta por três indicadores: i) percentual da população que vive em locais urbanos sem serviço de coleta de lixo; ii) taxa de pessoas que vivem em domicílios com fornecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e iii) percentual de pessoas de baixa renda que gastam mais de uma hora de tempo de deslocamento no trajeto casa-trabalho.

Por seu turno, a segunda dimensão engloba cinco indicadores: i) proporção de pessoas com renda domiciliar per capita menor ou igual a R\$ 255,00 (baixa renda); ii) percentual de pessoas com baixa renda e dependentes de idosos; iii) taxa de desocupação para população com pelo menos 18 anos; iv) taxa de trabalho infantil na faixa etária de 10 a 14 anos e v) percentual de pessoas com 18 ou mais anos de idade em ocupação informal e sem ensino fundamental.

A terceira dimensão é formada por oito indicadores: i) mortalidade até 1 ano de vida; ii) taxa de crianças de 0 a 5 anos fora da escola; iii) taxa de indivíduos de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são de baixa renda; iv) taxa de pessoas de 6 a 14 anos fora da escola; v) percentual de mães jovens, com idade entre 10 e 17 anos; vi) taxa de mães sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos; vii) taxa de analfabetismo para população com mais de 15 anos e viii) percentual de crianças em domicílios em que ninguém tem o ensino fundamental completo.

Quanto ao mérito, concordo integralmente com a tese do nobre autor de que é necessário desenvolver o setor aeroespacial nacional concomitantemente ao resgate da dívida social do País com as comunidades

  
SF/19751.97704-70

típicas maranhenses e à proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico do Estado do Maranhão.

Por um lado, é adequada a instituição de mecanismos que promovam o desenvolvimento socioeconômico maranhense, daí a importância do FCSM. A bem da verdade, o fundo sozinho será incapaz de convergir a renda domiciliar *per capita* maranhense de R\$ 605 à média nacional de R\$ 1373, conforme dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2018, porém, de alguma forma, contribuirá para que os benefícios de uma nova atividade econômica sejam repartidos com as populações tradicionais.

Por outro lado, é plenamente justificável a intenção da proposição de incrementar os recursos disponíveis à proteção do patrimônio material maranhense que se associa, em algum grau, à história das próprias populações tradicionais. Essa necessidade de recursos é ainda maior desde que o Centro Histórico de São Luís foi reconhecido como “Patrimônio da Humanidade” pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1997. Em uma área de 220 hectares, encontram-se cerca de quatro mil prédios com arquitetura colonial portuguesa. É digno de nota também o fato de que Alcântara foi a primeira cidade maranhense a ser tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) em 1948.

Por fim, concordo com o mérito da Emenda nº 1 – CAS, de autoria da nobre Senadora Eliziane Gama. Com efeito, a distribuição de parte dos recursos do FCSM deve buscar a elevação da infraestrutura, da renda e do capital humano das comunidades típicas maranhenses, priorizando aquelas situadas em localidades próximas ao CLA, por serem as populações mais afetadas pela utilização das instalações aeroespaciais.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, apresento voto favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 2951, de 2019, acrescido da Emenda nº 1 – CAS.

Sala da Comissão,



SF/19751.97704-70

, Presidente

, Relatora

|||||  
SF/19751.97704-70

**EMENDA N° - CAS**

(ao PL nº 2951, de 2019)

Dê-se ao parágrafo único do art. 2º do Projeto de Lei nº 2951, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....

*Parágrafo único.* O rateio dos recursos a que se refere a alínea “a” do inciso IV obedecerá a critério decrescente de vulnerabilidade social, destinando-se mais recursos para as populações com os maiores índices, com prioridade para aquelas localizadas no entorno do Centro de Lançamento de Alcântara, nos termos regulamentados pelo Poder Executivo.”

**JUSTIFICAÇÃO**

É meritória a ideia de que parte das receitas públicas oriundas da exploração comercial das instalações do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) seja destinada à execução de programas de desenvolvimento socioeconômico das comunidades típicas maranhenses em resgate à elevada dívida social do País para com elas.

Vislumbro, todavia, que a aplicação de recursos em prol dessas comunidades, mesmo levando em consideração o critério decrescente de vulnerabilidade social medido pelo Índice de Vulnerabilidade Social, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, deve priorizar as comunidades localizadas no entorno do CLA, que são as populações mais afetadas pela utilização das instalações de Alcântara.

Diante do exposto, conto com o apoio dos Nobres Pares para a aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

Senadora ELIZIANE GAMA  
Cidadania/MA

 SF/19195.07070-48

**Relatório de Registro de Presença****CAS, 25/09/2019 às 09h30 - 42ª, Extraordinária**

Comissão de Assuntos Sociais

**Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)**

TITULARES	SUPLENTES
RENAN CALHEIROS	1. MECIAS DE JESUS
EDUARDO GOMES	2. FERNANDO BEZERRA COELHO
MARCELO CASTRO	3. VAGO
LUIZ DO CARMO	4. MAILZA GOMES
LUIZ CARLOS HEINZE	5. VANDERLAN CARDOSO
	PRESENTE

**Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)**

TITULARES	SUPLENTES
MARA GABRILLI	1. SORAYA THRONICKE
STYVENSON VALENTIM	2. EDUARDO GIRÃO
ROMÁRIO	3. ROSE DE FREITAS
JUÍZA SELMA	4. VAGO

**Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)**

TITULARES	SUPLENTES
LEILA BARROS	1. JORGE KAJURU
WEVERTON	2. CID GOMES
FLÁVIO ARNS	3. FABIANO CONTARATO
ELIZIANE GAMA	4. VAGO

**Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)**

TITULARES	SUPLENTES
HUMBERTO COSTA	1. PAULO PAIM
ROGÉRIO CARVALHO	2. PAULO ROCHA
ZENAIDE MAIA	3. FERNANDO COLLOR

**PSD**

TITULARES	SUPLENTES
NELSINHO TRAD	1. CARLOS VIANA
IRAJÁ	2. LUCAS BARRETO
OTTO ALENCAR	3. SÉRGIO PETECÃO
	PRESENTE

**Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)**

TITULARES	SUPLENTES
JAYME CAMPOS	1. ZEQUINHA MARINHO
MARIA DO CARMO ALVES	2. CHICO RODRIGUES
	PRESENTE

**Não Membros Presentes**

FLÁVIO BOLSONARO  
ANGELO CORONEL  
TELMÁRIO MOTA  
MAJOR OLIMPIO



---

## Relatório de Registro de Presença

### Não Membros Presentes

AROLDE DE OLIVEIRA  
ACIR GURGACZ  
MARCOS DO VAL

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 2951/2019)**

NA 42<sup>a</sup> REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA MARA GABRILLI, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAS, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1-CAS, DE AUTORIA DA SENADORA ELIZIANE GAMA.

25 de Setembro de 2019

Senador ROMÁRIO

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais