



Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões temáticas, sobre o Projeto de Lei nº 1389, de 2020, da Deputada Flávia Arruda, que *dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros entre os blocos de financiamento constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais, apurados até dezembro de 2019, durante a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 1389, de 2020, na forma do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados em 23 de abril de 2020. A proposição tem seis artigos, sendo o último a cláusula de vigência, com a lei entrando em vigor na data de sua publicação.

O *caput* do art. 1º trata do escopo da proposição, que diz respeito à autorização para que os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios procedam à transposição e à transferência de saldos financeiros remanescentes apurados até o final do exercício financeiro de 2019 oriundos de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

(FNAS). O prazo de vigência da autorização concedida se encerra em 31 de dezembro de 2020, conforme o § 2º desse artigo.

O § 1º do mesmo artigo estabelece que os saldos financeiros decorrentes da transposição e da transferência deverão ser aplicados exclusivamente na realização de ações de assistência social, em obediência à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que *dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*, desde que os entes subnacionais cumpram previamente os seguintes requisitos: i) atendimento dos objetos previamente estabelecidos em atos normativos pela direção do Sistema Único de Assistência Social (Suas); ii) inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos nos respectivos Planos de Assistência Social e leis orçamentárias anuais, com indicação, nesse último caso, da nova categoria econômica a ser vinculada; e iii) ciência das ações ao correspondente Conselho de Assistência Social.

O art. 2º determina que os estados, o DF e os municípios que realizarem a transposição ou a transferência de saldos financeiros decorrentes dos repasses do FNAS deverão comprovar a execução no respectivo Relatório Anual de Gestão. Por seu turno, o art. 3º determina que os valores advindos da transposição e da transferência de saldos financeiros não serão considerados como parâmetros para os cálculos de futuros repasses financeiros federais.

O art. 4º propõe que a população em situação de rua terá atenção especial, certamente por intermédio da aplicação dos recursos de que trata a proposição, no que se refere: i) ao acesso à alimentação adequada; ii) à ampliação dos espaços de acolhimento temporário; e iii) à oferta de água potável em todas as praças e logradouros públicos, acompanhada da viabilização de imediato acesso aos banheiros públicos existentes e da implantação de outros sanitários para uso público.

O art. 5º suspende por 120 dias, a contar de 1º de março de 2020, a obrigatoriedade do cumprimento das metas e dos requisitos qualitativos e quantitativos firmados pelos entes subnacionais com a União no âmbito do Suas, com a manutenção integral dos repasses pactuados de recursos federais.





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Segundo a autora do PL nº 1389, de 2020, Deputada Flávia Arruda, a pandemia da covid-19 *levará a uma severa perda de renda e de qualidade de vida por parte das famílias brasileiras, efeito que certamente será sentido com mais intensidade entre os estratos mais pobres da nossa população*. Daí a importância, na visão da autora, de se permitir a transposição e a transferência de recursos “parados” de uma para outra ação de assistência social para a adoção de medidas efetivas de abrandamento social das consequências da atual crise de saúde pública.

O PL nº 1389, de 2020, recebeu dezesseis emendas, as quais serão comentadas na análise.

II – ANÁLISE

Aspectos jurídicos

De acordo com o *caput* e o inciso I do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para disciplinar sobre as matérias da alçada da União, notadamente sobre distribuição de rendas, tema da proposição em tela.

A matéria inova o ordenamento e é equipada de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Portanto, ela é munida de juridicidade. Ademais, cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Mérito

Consoante o Ministério da Cidadania, a realocação de recursos pretendida pelo PL nº 1389, de 2020, garantirá que cerca de R\$ 1,5 bilhão “ocioso” nas contas dos fundos de assistência social distrital, estaduais e municipais potencialmente seja utilizado em ações de minimização dos efeitos das desproteções sociais ampliadas pela pandemia da covid-19. Portanto, essa realocação de recursos é meritória sob o aspecto da eficiência alocativa.





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Sob o aspecto fiscal, a proposição não cria nem altera despesas públicas para a União, visto que os repasses do FNAS ocorreram no passado recente, até o final de 2019. Assim, a proposição não impacta o resultado primário apurado na esfera federal nem o cumprimento do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal de que trata o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Além disso, trago alguns aprimoramentos à matéria, na forma de Substitutivo, com a intenção de corrigir algumas lacunas.

Em primeiro lugar, proponho a substituição do termo “transferência” por “reprogramação” de saldos financeiros. Para a área da assistência social, a previsão da transferência de recursos não produz o efeito pretendido, pois os serviços de assistência social foram reunidos em blocos de financiamento conforme a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº 113, de 10 de dezembro de 2015.

Com a Portaria nº 2.601 do Ministério do Desenvolvimento Social, de 6 de novembro de 2018, dentro de cada bloco de financiamento da área assistencial, os gestores locais e regionais podem utilizar os saldos financeiros existentes reprogramados, independente da data de transferência dos recursos, para custeio ou aquisição de materiais permanentes e equipamentos, observada a vedação de assunção de certas despesas e a prestação de serviços socioassistenciais cofinanciados de forma contínua e sem interrupções.

Em segundo lugar, exponho que a comprovação da execução orçamentária pelos entes federativos que venham a realizar a transposição e a reprogramação dos saldos deverá constar não do respectivo Relatório Anual de Gestão, mas do instrumento denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, contido no sistema informatizado SUASWeb. Trata-se do meio mais adequado para a averiguação dessa execução orçamentária.

Os dados desse demonstrativo deverão ser lançados pelos gestores estaduais, distrital e municipais e submetidos à manifestação do





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Conselho de Assistência Social competente quanto ao cumprimento das finalidades dos recursos, cabendo ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo fundo de assistência social o controle e o acompanhamento das ações.

Em terceiro lugar, indico que a vinculação do mecanismo da transposição e reprogramação de saldos financeiros de que trata a proposição não deve restringir-se ao período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Esse mecanismo constitui-se em importante instrumento de combate e enfrentamento de situações extraordinárias e excepcionais e nessa perspectiva compreende-se que a proposta deva ser ampliada a outras situações emergenciais reconhecidas pelo Congresso Nacional, sendo desatrelada à situação do coronavírus.

Em quarto lugar, também aproveito partes do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 60, de 2020, de minha autoria, que *dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais*, para criar hipóteses de aplicação dos recursos transpostos e reprogramados, tais como destinadas exclusivamente à realização de ações de assistência social, em conformidade com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para o atendimento de crianças e adolescentes, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, população indígena e quilombola, pessoas com deficiência, população em situação de rua e em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade em consequência de calamidade pública e na ampliação do cadastro social representado pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Com isso estaremos fortalecendo São 8.360 CRAS em todo Brasil. Esses são os espaços fundamentais para o atendimento social das famílias mais pobres, para o cadastramento no cadastro único, para garantia do acesso aos direitos sociais.

Os Centros Especializados da Assistência Social atuam com os mais graves problemas sociais como abuso e exploração sexual de





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

crianças e adolescentes e atendimento e proteção de mulheres vítimas de violência.

A Assistência Social também tem a responsabilidade de garantir proteção e acolhimento para população de rua, para idosos e crianças em situação de abandono.

Desde 2004 a Assistência Social se organizou no SUAS - Sistema Único da Assistência Social. Nesse momento o SUAS está com financiamento precário, as equipes são mínimas e muitos CRAS e CREAS fechados ou funcionando parte do tempo. Portanto, esses recursos são fundamentais para o aumento da demanda da população em situação de vulnerabilidade social.

Todos os estados e municípios serão beneficiados por esse PL e será possível garantir respostas urgentes para as famílias em situação de pobreza, externa pobreza e situação de Rua, além de fortalecer o sistema de cadastramento social. Os recursos poderão combater inclusive a fome.

Emendas

As Emendas nºs 1, 2, 5, 8, 11, 12, 15 e 16 tratam de concessão de atenção especial na utilização dos recursos que se encontram atualmente “ociosos”. Todas essas emendas são acatadas pelo Substitutivo, parcial ou integralmente, de modo que os grupos sociais que elas buscam beneficiar poderão ser atendidos na totalidade de suas necessidades por serviços assistenciais.

As Emendas nºs 1 e 2 são de autoria da Senadora Rose de Freitas. A Emenda nº 1 estende a atenção especial às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, ao passo que a Emenda nº 2 amplia a atenção especial às crianças, aos idosos e aos adolescentes vítimas de violência doméstica e familiar.





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

A Emenda nº 5, de autoria do Senador Wellington Fagundes, estende a atenção especial às crianças e aos adolescentes no que se refere à ampliação e à manutenção dos serviços de acolhimento. Por seu turno, a Emenda nº 8, de autoria do Senador Fabiano Contarato, amplia a atenção especial às comunidades indígenas e quilombolas no tocante à provisão de serviços de proteção social.

A Emenda nº 11, de autoria do Senador Jayme Campos, determina que as crianças, os adolescentes e os idosos em abrigo ou em situação de vulnerabilidade social também terão atenção especial na aplicação dos recursos pretendidos pela proposição. Por sua vez, a Emenda nº 12, do Senador Luiz do Carmo, estende à atenção especial às pessoas com deficiência no que se refere à necessidade de abrigo institucional e de inclusão social.

As Emendas nºs 15 e 16 são de autoria da Senadora Eliziane Gama. A Emenda nº 15 estende o atendimento especial aos quilombolas, ao passo que a Emenda nº 16 o amplia em prol das crianças, dos idosos, dos adolescentes, das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e dos quilombolas.

A Emenda nº 3, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, busca suprimir o art. 5º da proposição. Esta emenda é acatada integralmente. Na verdade, como exposto em sua justificação: i) vislumbra-se prejuízo à execução de importantes serviços e programas socioassistenciais que possuem na observância das metas o caráter indutor para o cumprimento da finalidade, a exemplo do “Programa Criança Feliz”, que, a partir das metas pactuadas, tem ações sistematizadas e acompanhadas e tem também a aferição do valor do repasse de recursos; ii) enfatiza-se que é prejudicial a política de assistência social eximir o ente do cumprimento de requisitos qualitativos, uma vez que estes encontram-se previstos como princípio no inciso II do art. 12-A na Lei nº 8.742, de 1993; e iii) por conseguinte, a aprovação do art. 5º da matéria promove a desresponsabilização dos entes e descaracterização das ofertas da política de assistência social.

As Emendas nºs 4 e 6 são de autoria do Senador Jean Paul Prates e da Senadora Rose de Freitas, respectivamente. Essas emendas objetivam





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

impor a obrigatoriedade de que a União posteriormente, por meio de proposição de iniciativa presidencial, promova a inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos na lei orçamentária anual, com a indicação da nova categoria econômica a ser vinculada.

Cumpre salientar que, no PLP nº 60, de 2020, inseri dispositivo com idêntica intenção, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 167, inciso VI, exige a edição de lei orçamentária para autorizar o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

Todavia, haja vista a substituição do termo “transferência” por “reprogramação”, proponho o acatamento parcial destas emendas, prevendo que somente o tratamento orçamentário da transposição aplica-se à União, pois a incorporação ao orçamento público dos recursos reprogramados apenas se aplica aos estados, ao DF e aos municípios, que devem efetuar-las por meio de crédito adicional com a justificativa de superávit financeiro.

A Emenda nº 7, do Senador Izalci Lucas, traz uma nova hipótese para a aplicação dos recursos transpostos ou reprogramados, relativa ao custeio de atendimento psicossocial à população em situação de rua, de modo a evitar a ocorrência de suicídios. Esta emenda merece ser acatada integralmente.

As Emendas nºs 9 e 10 são de autoria do Senador Romário. A Emenda nº 9 trata de definir que a prestação de serviços de alimentação e acolhimento temporário à população em situação de rua observará às normas de distanciamento social preconizadas pela Organização Mundial de Saúde. Já a Emenda nº 10 impõe a necessidade de utilização de termômetro digital de testa em todos os indivíduos antes de adentrarem em refeitórios e abrigos. Elas são parcialmente. O único ajuste é para deixar expresso que o teor delas se aplica em casos de pandemia de saúde pública.

A Emenda nº 13, de autoria do Senador Eduardo Girão, objetiva determinar que os entes subnacionais manterão cadastro com informações de escolaridade, médicas e situações de dependência química, dentre outras, com encaminhamento delas ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, para fins de elaboração e





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

complementação de políticas públicas em benefício dos grupos envolvidos. Proponho o acatamento parcial dessa emenda, definindo que o envio das informações em comento serão incorporadas ao CadÚnico.

Por fim, a Emenda nº 14, de autoria do Senador Rodrigo Cunha, objetiva determinar que a atenção especial beneficiará as populações atingidas por emergência e calamidade pública não relacionadas à Covid-19 no que se refere à oferta de alojamentos e bens. Esta emenda é acatada parcialmente, pois o atendimento pretendido não se restringirá ao período de enfrentamento da Covid-19, mas a todo e qualquer período de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

III – VOTO

Ante o exposto, apresento voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 1389, de 2020, com acatamento, parcial ou integral, das Emendas nºs 1 a 16, na forma do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE LEI Nº 1389 (SUBSTITUTIVO), DE 2020

Dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos Fundos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam autorizadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a transposição e a reprogramação dos saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos Fundos de Assistência Social, provenientes do Fundo Nacional da Assistência Social, independente da razão inicial do repasse federal.





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Parágrafo único. Os recursos de que tratam o *caput* serão unificados em rubrica orçamentária específica destinado à Proteção Social de Emergência.

Art. 2º A transposição e a reprogramação de saldos financeiros de que trata esta Lei serão destinadas exclusivamente à realização de ações de assistência social, em conformidade com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para o atendimento de crianças e adolescentes, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, população indígena e quilombola, pessoas com deficiência e população em situação de rua ou em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade decorrente de calamidade pública e para a ampliação do cadastro social representado pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e ficarão condicionadas à observância prévia pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios dos seguintes requisitos:

I – cumprimento dos objetos e dos compromissos previamente estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Assistência Social (Suas);

II – inclusão dos recursos financeiros transpostos e reprogramados no Plano de Assistência Social e na respectiva legislação orçamentária e

III – prévia ciência, por escrito, das ações a serem desenvolvidas pelo Fundo, a cada membro do respectivo Conselho de Assistência Social.

§ 1º O disposto no inciso II do *caput* somente no tocante ao tratamento orçamentário da transposição aplica-se à União.

§ 2º Os valores relacionados à transposição e à reprogramação de saldos financeiros de que trata esta Lei não serão considerados parâmetros para os cálculos de futuros repasses financeiros por parte do Ministério da Cidadania.

Art. 3º Os entes federativos que realizarem a unificação dos saldos na rubrica orçamentária de Proteção Social de Emergência de que trata o art. 1º desta Lei deverão comprovar a execução orçamentária no





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

instrumento de prestação de contas, observada os normativos aplicáveis à matéria disciplinados pelo Ministério da Cidadania.

Art. 4º A população em situação de rua será atendida, particularmente no que tange a:

I – acesso à alimentação adequada, especialmente a restaurantes populares, com as adequações necessárias para evitar contaminação por agentes infecciosos e aglomerações, observando, em caso de pandemia de saúde pública, o distanciamento social preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante as refeições, com a disponibilização de materiais de higiene necessários;

II – ampliação dos espaços de acolhimento temporário, com as adaptações necessárias para garantir a vida, a saúde, a integridade e a dignidade dos acolhidos, fornecendo camas e colchões individuais, observando o distanciamento preconizado pela OMS em caso de pandemia de saúde pública.

III – disponibilização de água potável em todas as praças e logradouros públicos e viabilização de imediato acesso aos banheiros públicos já existentes, sem prejuízo da implantação de outros sanitários para uso público, assegurado o planejamento para a devida higienização;

IV – atendimento psicossocial.

§ 1º Em situações de pandemia de saúde pública, haverá, obrigatoriamente, medição de temperatura por meio de termômetro digital de testa de todos os indivíduos antes de entrarem nos locais citados nos incisos I e II deste artigo.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a partir das medidas adotadas neste artigo, manterão cadastro com informações do grau de escolaridade, ficha médica e situações de dependência química, dentre outras, cujos dados serão incorporados ao CadÚnico, para fins de elaboração e complementação de políticas públicas voltadas ao atendimento deste grupo.





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Art. 5º O disposto nesta Lei aplica-se durante a vigência de qualquer estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora

