



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

PARECER Nº , 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*.

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).



SF/19751.97704-70

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



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 instituem 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”.



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



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,



, Presidente

, Relatora



SF/19751.97704-70