



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE ANÁLISE DE ATOS NORMATIVOS

PARECER Nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 71000.500998/2008-51

INTERESSADA: Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 189, de 2010 (n.º 3.077/08 na Câmara dos Deputados).

EMENTA: Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Lei orgânica da assistência social - LOAS. Art. 6º-E. Transferências obrigatórias. Despesas com pessoal do ente receptor. CRAS e CREAS. Previsão legal. Constitucionalidade do projeto.

Senhora Diretora,

A Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, por meio do Ofício n.º 1098-SUPAR/SRI, de 17 de junho de 2011, solicita a manifestação desta Advocacia-Geral da União acerca do Projeto de Lei n.º 189, de 2010 (n.º 3.077/08 na Câmara dos Deputados), de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

2. Requer, na oportunidade, que o pronunciamento com o "aprovo" ministerial lhe seja encaminhado até o dia 28 de junho de 2011, a fim de subsidiar a posição governamental sobre o assunto, e informa que também estão sendo consultados além da Advocacia-Geral da União, os Ministérios da Justiça; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Previdência Social.

3. O Parecer n.º 385, de 2011, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, da lavra da senadora Ana Rita, conclui, com relação ao mérito da proposta, que:

(...) consideramos que o texto consolida a gestão da Assistência Social brasileira de maneira descentralizada e moderna por meio do Sistema Único de Assistência Social (Suas), estabelecendo responsabilidades e ordenando a atuação dos órgãos executores da política de atendimento às faixas populacionais mais vulneráveis.

Por fim, acrescentamos que a maior parte das alterações constantes no texto tem a finalidade de trazer formalmente para o âmbito da legislação federal iniciativas já em funcionamento, mas reguladas por normas que não garantem sua continuidade e regularidade.

[Assinatura]
1

4. Na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, a proposta recebeu a seguinte análise:

De acordo com o art. 99, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão avaliar o aspecto econômico de matérias com impacto nas finanças públicas, caso do Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010.

A matéria não traz vícios de constitucionalidade (...).

(...) Dessa maneira, não há impactos econômicos relevantes a serem considerados, inclusive no que se refere à distribuição de responsabilidades financeiras entre os entes federados.

A matéria de coaduna, também com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu art. 24, trata da criação de despesas no âmbito da Assistência Social. Não há proposta de modificação das fontes de custeio da Assistência Social, previstas no art. 204 da Constituição Federal. (sem destaque no original)

5. O projeto pretende alterar os art. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36, e incluir os art. 6-A, 6-B, 6-C, 6-D, 6-E, 12-A, 24-A, 24-B, 24-C, 30-A, 31-B, 31-C da seguinte forma:

Art. 1º Os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais." (NR)

"Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do

duas

10
10

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18.

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18." (NR)

"Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A Instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome." (NR)

"Art. 12.

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional;

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento." (NR)

"Art. 13.

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

VI - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento." (NR)

"Art. 14.

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito." (NR)

"Art. 15.

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

VII - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em seu âmbito." (NR)

"Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições." (NR)

"Art. 17.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica." (NR)

"Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:

I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;

II - Impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social

444



realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

....." (NR)
"Art. 21."

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência, inclusive em razão do seu ingresso no mercado de trabalho, não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento." (NR)

"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.

§ 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.

§ 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

§ 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." (NR)

"Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais.

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II – às pessoas que vivem em situação de rua." (NR)

"Art. 24."

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei." (NR)

"Art. 28."

§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 3º O financiamento da assistência social no Suas deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos 3 (três) entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política." (NR) (sem destaque no original)

"Art. 36. As entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes foram repassados pelos poderes públicos terão a sua vinculação ao Suas cancelada, sem prejuízo de responsabilidade civil e penal." (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.742, de 1993, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

"Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Parágrafo único. A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território."

"Art. 6º-B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

I - constituir-se em conformidade com o disposto no art. 3º;

II - inscrever-se em Conselho Municipal ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;

III - integrar o sistema de cadastro de entidades de que trata o inciso XI do art. 19.

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias.

§ 4º O cumprimento do disposto no § 3º será informado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome pelo órgão gestor local da assistência social."

"Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social."

"Art. 6º-D. As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e

W



ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência."

"Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS." (sem destaque no original)

"Art. 12-A. A União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento, a:

I - medir os resultados da gestão descentralizada do Suas, com base na atuação do gestor estadual, municipal e do Distrito Federal na implementação, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, bem como na articulação intersetorial;

II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas; e

III - calcular o montante de recursos a serem repassados aos entes federados a título de apoio financeiro à gestão do Suas.

§ 1º Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Suas, aferidos na forma de regulamento, serão considerados como prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de apoio financeiro.

§ 2º As transferências para apoio à gestão descentralizada do Suas adotarão a sistemática do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família, previsto no art. 8º da Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, e serão efetivadas por meio de procedimento integrado àquele índice.

§ 3º O montante total dos recursos destinados ao apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do Suas corresponderá a 10% (dez por cento) da previsão orçamentária total relativa ao cofinanciamento federal das proteções social básica e especial, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado.

§ 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal."

"Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif."

"Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

7

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi."

"Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.

§ 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil."

"Art. 30-A. O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo.

Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000." (sem destaque no original)

"Art. 30-B. Caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos."

"Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento.

Parágrafo único. Os entes transferidores poderão requisitar informações referentes à aplicação dos recursos oriundos do seu fundo de assistência social, para fins de análise e acompanhamento de sua boa e regular utilização."

Art. 3º Revoga-se o art. 38 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

6. O objetivo do presente projeto é consolidar o sistema descentralizado de gestão da assistência social, consubstanciado no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e estabelecer as regras gerais de acompanhamento, monitoramento e controle do Estado e da sociedade, no que respeita à política pública de assistência social no país.

7. Reza o art. 204, I, da Constituição Federal de 1988, que as ações de governo na área de assistência social serão organizadas e desempenhadas com base na descentralização político-administrativa, por meio da conjunção de esforços de todos os entes da federação, e, ainda, traz a possibilidade de execução dessas ações por entidades beneficentes de assistência social, que não fazem parte do Estado. *In verbis*:

WWS



Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (sem destaque no original)

8. O financiamento dessas ações ficou a cargo dos orçamentos da seguridade social de cada ente federativo, e das contribuições sociais específicas¹, cabendo à lei ordinária a atribuição de critérios para a transferência desses recursos entre os respectivos entes, conforme previsto no art. 195, §10 da Constituição Federal de 1988. *In verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (sem destaque no original)

9. Nota-se dos dispositivos constitucionais citados que há verdadeiro compartilhamento da gestão do SUAS entre os entes federativos.

10. No sistema federativo, no qual se insere o Brasil, há autonomia entre os seus entes componentes. Assim, estados, DF e municípios não estão subordinados à União. Cada qual tem suas atribuições e competências hauridas diretamente do Texto constitucional de 1988. Depreende-se do art. 18 da Carta Maior:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

11. Desta forma, o legislador constituinte organizou o Sistema da Assistência Social com a distribuição de atribuições e competências entre os diversos entes federativos, para melhor cumprir o Estado brasileiro o seu papel social de ajuda aos necessitados.

¹ Conforme consta no art. 195 da Constituição Federal de 1988, existem pelo menos 4 (quatro) contribuições a financiar a seguridade social, e incidem sobre: 1. Empregador; a folha de salários, a receita ou o faturamento, e o lucro; 2. Trabalhador; 3. Loterias; 4. Importador. Entre outras que podem ser estabelecidas por meio de lei complementar, por força da exigência do §4º, do mesmo art. 195.

12. Cabe à União a coordenação e o estabelecimento de normas gerais da política nacional de assistência social, e aos estados e municípios a coordenação e execução dos programas, projetos e ações assistencialistas.

13. A senadora Lúcia Vânia, relatora do projeto na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, ao emitir o Parecer n.º 387, de 2011, destacou em sua análise que:

Na busca de consenso acerca dessas responsabilidades e da forma de atuação na prestação dos serviços assistenciais, verificamos que a Câmara dos Deputados promoveu amplas consultas à sociedade, e, assim efetuou alterações relevantes no texto enviado pelo Executivo, tornando-o mais próximo possível das necessidades verificadas pelos que atuam na área da Assistência Social. Em tais consultas, foram ouvidos diversos conselhos municipais e estaduais de Assistência Social, associações representativas de universidades e gestores municipais de Assistência Social. (sem destaque no original)

14. Vê-se, portanto, que a proposta foi objeto de amplo debate com a sociedade civil organizada, maturando o entendimento do legislador.

15. O art. 6º-E que se quer incluir prevê que o repasse dos recursos, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e/ou dos Fundos estaduais, poderá comportar o pagamento de pessoal integrante das equipes de referência, nos CRAS² e CREAS³. *In verbis:*

“Art. 6º-E. Os recursos do cofinanciamento do Suas, destinados à execução das ações continuadas de assistência social, poderão ser aplicados no pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência, responsáveis pela organização e oferta daquelas ações, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e aprovado pelo CNAS.

Parágrafo único. A formação das equipes de referência deverá considerar o número de famílias e indivíduos referenciados, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários, conforme deliberações do CNAS.” (sem destaque no original)

16. Neste ponto, importa saber se os recursos do cofinanciamento do sistema decorrem de transferências voluntárias ou obrigatórias. Necessário se faz transcrever o *caput* do art. 25 da Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de responsabilidade fiscal, que diz:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (sem destaque no original)

17. Nota-se que o legislador complementar ao descrever as transferências voluntárias fez ressalva expressa quanto às transferências decorrentes de dispositivo constitucional, ou de lei, ato normativo infraconstitucional.

² Centro de referência de assistência social.

³ Centro de referência especializado de assistência social.



18. A seguridade social tem assento constitucional, conforme restou descrito no Título VIII da Constituição Federal de 1988, dentro da Ordem Social.

19. Compõem o triplice pilar da seguridade, a saúde, a previdência e a assistência sociais.

20. O Sistema descentralizado da saúde, apenas a título de exemplo, tem o seu regramento estabelecido no art. 198 da Constituição Federal de 1988. Estão previstas a forma, o cálculo dos percentuais de recursos a serem destinados a seu financiamento, o controle da despesa etc. Além disso, prevê expressamente a necessidade de Lei complementar, a ser revista de 5 em 5 anos, para disciplinar os percentuais que cada ente federativo deverá destinar de seu orçamento para ações e serviços públicos de saúde, os critérios de rateio desses recursos, as normas de fiscalização e de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

21. A assistência social não tem esse nível de detalhamento constitucional. No entanto, seus pilares foram lançados no art. 203 da Constituição Federal de 1988. *In verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

22. No art. 204, já acima transcrito, o constituinte foi muito claro ao estabelecer como diretriz da assistência social a descentralização político-administrativa, conformando um verdadeiro sistema, a exemplo do SUS, com a participação de todos os entes da federação. Isso é a premissa indissociável da assistência social.

23. A partir disso, o legislador ordinário dispôs sobre a organização desse sistema, por meio da Lei n.º 8.742, de 1993, que ora se altera.

24. A referida lei criou o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Estabeleceu suas atividades, atribuições e competências conforme se depreende da leitura dos art. 7º, 17 e 18. *In verbis*:

Art. 7º As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.

km

(...)

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

(...)

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

(...)

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

(...)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

(sem destaque no original)

25. Portanto, aplica-se ao SUAS a exceção do art. 25 da LRF, posto haver expressa disposição constitucional e legal a amparar o sistema. O constituinte, isso há que se reconhecer, não se preocupou em descer a minúcias ao criar o sistema, mas o fez o

Ass



legislador ordinário, que conferiu ao Conselho Nacional de Assistência Social, de formação paritária, frise-se, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social.

26. Assim, não se sustenta o argumento de, por conta de não haver previsão na lei de forma, prazos, procedimentos e valores, enfim de todo o detalhamento da transferência, tratar-se de uma transferência voluntária. Na verdade, o que houve na Lei n.º 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, foi uma opção legislativa, plenamente possível e amparada pelo nosso ordenamento, de conferir ao CNAS a decisão quanto a esse detalhamento, nada mais. O legislador disciplinou o sistema e delegou ao CNAS o estabelecimento de requisitos para o repasse de recursos fundo a fundo. Prazos, forma, valores, procedimentos, tudo a passar pelo crivo do Conselho.

27. As transferências contidas na exceção do art. 25 da LRF, portanto, só podem ser consideradas obrigatórias. Não foi outro o entendimento do legislador ao prever, antes mesmo do art. 25, um capítulo específico sobre a "despesa pública", inserindo no art. 24 da referida lei a "despesa com a seguridade social", separando de forma clara e indene de quaisquer dúvidas as duas espécies de transferências, uma, a voluntária, outra, a obrigatória (também conhecida como legal).

28. O projeto traz a expressão "transferências automáticas", nos art. 12, II; 13, II; 30-A. Para não gerar dúvidas de interpretação, o projeto que seguiu da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, continha no referido art. 12, II a expressão "transferência automática e obrigatória". Na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, o senador Romero Jucá, apresentou emenda excluindo a expressão "e obrigatória", conformando o texto do artigo com os demais dispositivos do projeto. O art. 65 da Carta Magna manda o projeto retornar à Casa iniciadora quando houver emendas, no entanto, não se aplica à espécie tendo em vista que a emenda ocorrida no texto, quando de sua tramitação no Senado, foi considerada de mera redação⁴.

29. Superada a conceituação das transferências consignadas ao SUAS, tratando-se, portanto, de uma forma de transferência obrigatória, temos que afastar a aplicação do art. 167, X da Carta Magna, posto se tratar de vedação à transferência voluntária, frise-se, voluntária, de recursos para o custeio de pessoal de outros entes federativos. Assim, dispôs o constituinte:

Art. 167. São vedados:

(...)

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(sem destaque no original)

⁴ O art.118, §8º do Regimento interno da Câmara dos Deputados conceitua emenda de redação da seguinte forma: "Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto".

30. Dessa forma, é plenamente possível o repasse de recursos previsto no art.6º-E (contido no art. 2º do projeto), para o pacamento de pessoal que comporá as chamadas equipes de referência, nos CRAS e nos CREAS, por tratar-se, na espécie, de transferência obrigatória a suportar a existência do SUAS.

31. Esse pessoal será contratado com finalidade específica, prestar serviços à assistência social nos centros de referência, viabilizando a consecução dos programas e projetos do Estado em favor dos mais necessitados. Se por concurso público ou por contratação direta por necessidade excepcional, não cabe neste opinativo jurídico tal análise.

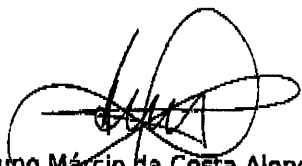
32. Quanto aos demais dispositivos também não há inconstitucionalidades. Apenas para constar, posto não haver nessa fase do processo legislativo a possibilidade de retoques no texto aprovado no Congresso Nacional, o art. 14, I alterado trouxe a expressão "pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal", quando, na verdade, se sabe que só há um Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, bastando para tanto a conferência do *caput* do art. 9º da Lei n.º 8.742, de 1993.

33. O Projeto de Lei ora em análise não apresenta vícios de inconstitucionalidade formal, porquanto foram observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, XXIII), do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48 *caput*) e à Iniciativa da Presidenta da República (art. 61 *caput*).

34. Desta forma, opina-se pela possibilidade da sanção presidencial do projeto em exame, nos termos do art. 66, *caput*, da Constituição.

À consideração superior.

Brasília-DF, 28 de junho de 2011


Bruno Márcio da Costa Alencar
Advogado da União



Advocacia-Geral da União
Consultoria-Geral da União
Departamento de Análise de Atos Normativos

Despacho nº 141/2011/SM/CGU/AGU

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 71000.500998/2008-51

De acordo com o Parecer nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU, de 28 de junho do corrente ano, da lavra do Dr. Bruno Márcio da Costa Alencar, que não vislumbra óbices constitucionais à sanção do Projeto de Lei n.º 189, de 2010 (n.º 3.077/08 na Câmara dos Deputados), de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Brasília, 28 de junho de 2011


Sônia Regina Maiú Moreira Alves Mury
Diretora do Departamento de Análise de Atos Normativos - DENOR



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 557/2011

PROCESSO Nº 71000.500998/2008-51

INTERESSADO: Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

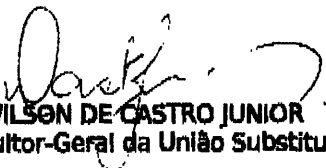
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 189, de 2010 (n.º 3.077/08 na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a organização da assistência social.

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com o PARECER Nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU, de 28 de junho de 2011, e com o Despacho nº 141/2011/SM/CGU/AGU, da mesma data, a ele se referente, que opinam pela ausência de óbices à sanção do Projeto de Lei nº 189, de 2010 (n.º 3.077/08 na Câmara dos Deputados), tendo em vista que as alterações a serem efetivadas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, coadunam-se com as disposições constitucionais a respeito da matéria.

À superior consideração de Vossa Excelência.

Brasília, 28 de junho de 2011.


WILSON DE CASTRO JUNIOR
Consultor-Geral da União Substituto



DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 71000.500998/2008-51

Aprovo, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 557/2011, o PARECER Nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU.

Cientifique-se a Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em 29 de junho de 2011.


LUIZ INÁCIO LUCENA ADAMS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
SAS, Quadra 3, Lote 6, Ed. MultiBrasil Corporate – CEP 70070-971 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3105 8515

Ofício nº **471** /CH.GAB/AGU

Brasília, **29** de **junho** de 2011.

A Sua Excelência o Senhor
CARLOS ELI GONÇALVES
Subchefe-Adjunto de Assuntos Parlamentares
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República
Palácio do Planalto, 4º andar, sala 409
70150-900 – Brasília/DF

Assunto: Projeto de Lei nº 189, de 2010

Senhor Subchefe,

Em atenção ao Ofício nº 1.098/2011 - Supar/SRI, de 17 de junho de 2011, incumbiu-me o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União de encaminhar a Vossa Excelência cópia do **PARECER Nº 075/2011/DENOR/CGU/AGU** e do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 557/2011, sobre o Projeto de Lei nº 189, de 2010 (nº 3.077/08 na Câmara dos Deputados), acompanhados do competente aprova ministerial.

Respeitosamente,

HEBE TEIXEIRA ROMANO PEREIRA DA SILVA
Chefe de Gabinete do Advogado-Geral da União