

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 431-A, DE 2001, QUE “ACRESCENTA PARÁGRAFOS PRIMEIRO E SEGUNDO AO ARTIGO 204 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”.**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 431-A, DE 2001**

Acrescenta parágrafos 1º e 2º ao artigo 204 da Constituição Federal.

**Autores:** Deputado EDUARDO BARBOSA e OUTROS

**Relator:** Deputado MÁRIO HERINGER

**I - RELATÓRIO**

A proposição sob debate objetiva acrescentar parágrafos primeiro e segundo ao artigo 204 da Constituição Federal, que assim dispõe:

*“Art. 204. As ações governamentais na área de assistência social serão 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 benéficas e de assistência social;*

*II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”*

Conforme a proposta em análise, devem ser destinados 5% (cinco por cento) dos recursos do orçamento da seguridade social para a assistência social (§ 1º) e idêntico percentual dos orçamentos de Estados, Distrito Federal e Municípios para o mesmo fim (§ 2º).

A proposta sob exame passou pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que entendeu, por unanimidade, em 06 de dezembro de 2001, nos termos do parecer do deputado FERNANDO CORUJA, estarem presentes os requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Para debater a matéria, trazendo novas angulações ao tema, foram realizadas audiências públicas com a participação dos seguintes convidados:

- Sra. IVANETE BOSCHETTI, Professora da Universidade de Brasília – UNB;
- Sra. VALDETE DE BARROS MARTINS, Presidenta do Conselho Nacional de Assistência Social;
- Sr. RICARDO MANOEL DOS SANTOS HENRIQUES, Secretário Executivo do Ministério da Assistência Social;
- Sr. JOÃO LEITE, Presidente do Forum Nacional dos Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS;
- - Sra. TANIA GARIB, Presidenta do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS.
- Sra. LEA BRAGA, Presidenta do Conselho Federal de Seguridade Social—CFSS.

Todos os debatedores apoiaram ardorosamente a proposta.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

### a) HISTÓRICO

Até o advento da Constituição Federal de 1988, as ações no campo da assistência social tinham, basicamente, um caráter filantrópico, sendo escassas as iniciativas do Poder Público nesse campo. Com efeito, até a metade do século passado, a assistência social no Brasil achava-se escorada na filantropia, na caridade e na solidariedade cristã.

A primeira iniciativa remarcável do Poder Público na área deu-se com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, que buscava parcerias com organizações não governamentais, governos estaduais e municipais, além de contar com um Programa Nacional de Voluntariado, para atendimento dos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social. Todavia, apesar das importantes obras realizadas, essas ações tinham caráter intermitente, em decorrência de questões políticas ou orçamentárias, o que inviabilizou a perenidade desses programas.

Assim, foi nos debates que precederam a instalação da Assembléia Nacional Constituinte que se cristalizou a imperatividade da inclusão da assistência social como política integrante da seguridade social, ao lado da previdência social e da saúde.

Em consequência, a Constituição Federal, em seu Título VIII, que trata da Ordem Social, dedicou a Seção IV do Capítulo II à Assistência Social, inscrevendo seus princípios basilares nos artigos 203 e 204.

De semelhante, a assistência social definiu-se como política pública, de característica não-contributiva, sob a égide dos princípios da seguridade social concernentes à universalidade de cobertura e de atendimento, bem como à seletividade e distributividade na prestação de serviços e benefícios. Em síntese, passou a buscar o desenvolvimento de um conjunto de ações que venham a garantir os direitos básicos de cidadania àqueles que carecem de meios para adquiri-los, usufruí-los ou mantê-los.

Em 1993, regulamentando a norma constitucional, foi aprovada a Lei nº 8.742 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), que

estabeleceu, definitivamente, a Assistência Social como uma das colunas de sustentação da Seguridade Social no Brasil. Seguiram-se-lhe o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 2003) e a Lei da Acessibilidade do Portador de Deficiência Lei nº 10.098, de 2000), dentre outros diplomas legais voltados à proteção e à melhoria da qualidade de vida daqueles milhões que sobrevivem em situação de risco social.

**b) RAZÕES DO VOTO:**

Ao mesmo tempo em que surge deste Congresso Nacional essa legislação progressista de amparo ao hipossuficiente em seus vários níveis – criança, idoso, portador de deficiência, etc. – a Assistência Social pública segue enfrentando significativa limitação financeira para atender a seus programas.

Conquanto, reconheça-se, o Orçamento da Seguridade Social tem honrado os compromissos referentes ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, que contempla os idosos com mais de 65 (sessenta e cinco) anos e as pessoas portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, com um salário mínimo mensal. Para os demais programas, tem sido irrigária, diante da dimensão das carências enfrentadas, a verba orçamentária disponibilizada. Assim, programas centrais do sistema de Assistência Social deixam de cumprir grande parte de suas metas por absoluta falta de recursos, como o “Programa de Erradicação do Trabalho Infantil”, o “Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF”, projetos de atenção à pessoa portadora de deficiência, à criança até 6 (seis) anos, etc.

Por outro lado, apesar de a Carta prever a gestão descentralizada das ações de assistência social, presumindo que cada ente federado contribua para essas ações, tal não tem ocorrido por falta de regra imperativa quanto à prestação devida por cada um desses entes.

Nesse sentido, de garantia de financiamento contínuo das ações de assistência social, com a participação conjunta de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deve ser entendida a Proposta de Emenda à Constituição nº 431-A, de 2001, de autoria dos ilustres parlamentares EDUARDO BARBOSA e ÂNGELA GUADAGNIN, ao destinar 5% (cinco por cento) do Orçamento da Seguridade Social e igual percentual dos orçamentos de Estados,

Distrito Federal e Municípios para a assistência social, formalizando recomendação aprovada em quatro Conferências Nacionais de Assistência Social.

Após as audiências públicas realizadas com especialistas da área, firmamos nossa convicção quanto à incontornável necessidade da aprovação da proposta, já que imperativa a vinculação legal de recursos para a Assistência Social, a exemplo do que ocorre com as áreas de Saúde e Educação.

Entretanto, durante os debates que cercaram esta proposta, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que alterou diversos dispositivos constitucionais, inclusive acrescentando parágrafo único ao artigo 204. Transcrevemos:

*“Art. 204. ....*

*.....*

*Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:*

*I – despesas com pessoal e encargos sociais;*

*II – serviço da dívida;*

*III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”*

Ora, à evidência, sobre ser insignificante a parcela reservada, a alteração introduzida na regra constitucional carece de imperatividade, o que a torna quase inócuia. Também, omite a participação orçamentária da União e dos Municípios, em desacordo com o “caput” da norma.

Sublinhamos, finalmente, ser imprescindível que, dadas as notórias carências sociais que afligem este País, seja fixado um percentual mínimo, incidente sobre o referido Orçamento, para a Assistência Social. Outrossim, dada a dinâmica imprevisível dessa área, entendemos conveniente que seja reavaliado, a cada cinco anos, o montante da vinculação orçamentária.

Diante do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 431-A, nos termos do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2004.

Deputado MÁRIO HERINGER  
Relator

2004\_13581\_Mario Heringer\_158

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 431-A, DE 2001, QUE “ACRESCENTA PARÁGRAFOS PRIMEIRO E SEGUNDO AO ARTIGO 204 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL”.**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 431-A, DE 2001**

Altera os arts. 34, 35, 160, 167 e 204 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações, programas e serviços públicos de assistência social .

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 34, 35, 160, 167 e 204 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 34.....

.....  
VII - .....

.....  
e) *aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e nas ações, programas e serviços públicos de assistência social.”*  
(NR)

“Art. 35.....

.....  
*III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e nas ações, programas e serviços públicos de assistência social.*

.....”(NR)

“Art. 160.....

Parágrafo único - .....

.....  
*II – no cumprimento do disposto nos arts. 198, § 2º, incisos II e III, 204, § 1º, e 212.” (NR)*

“Art. 167.....

.....  
*IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos públicos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino, para realização de atividades da administração tributária e para as ações, programas e serviços de assistência social, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 37, inciso XXII, e 204, § 1º, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;*

.....”(NR)

“Art. 204 – As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - .....

II - .....

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações, programas e serviços públicos relacionados aos objetivos previstos nos incisos I a IV do art. 203, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – na União, o orçamento da seguridade social, nos termos do art. 195, § 2º ;

*II – nos Estados, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios;*

*III – nos Municípios, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b”, e §§ 3º e 4º;*

*IV – no Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, inciso I alíneas “a” e “b”, incisos II e III e §§ 3º e 4º.*

*§ 2º Lei Complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:*

*I – os percentuais de que trata o § 1º : II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à assistência social destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios;*

*III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com assistência social nas esferas federal, estadual, distrital e municipal .”(NR)*

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com o acréscimo do seguinte art. 95:

*“Art. 95 – Até o exercício financeiro de 2010, os recursos mínimos aplicados nas ações, programas e serviços públicos relacionados aos objetivos previstos nos incisos I a IV do art. 203 serão equivalentes:*

*II – na União :*

*a) no ano 2006, cinco por cento do orçamento da seguridade social, nos termos do art. 195, § 2º;*

*b – do ano 2007 ao ano 2010, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB;*

*II – nos Estados, cinco por cento do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e incisos II e III, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;*

*III – nos Municípios, cinco por cento, do produto da*

*arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b”, e §§ 3º e 4º;*

*IV – no Distrito Federal, cinco por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, Inciso I, alíneas “a” e “b”, incisos II e III e §§ 3º e 4º.*

*Parágrafo Único. Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 204, § 2º, a partir do exercício financeiro de 2011, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.”*

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004.

Deputado MÁRIO HERINGER  
Relator

2004\_13581\_Mario Heringer\_158