



PARECER Nº _____, DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei nº 492, de 2019, que institui o Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS na Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal.

AUTOR: Deputado Eduardo Pedrosa

RELATORA: Deputada Dayse Amarílio

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 492, de 2019, busca instituir, no âmbito da Secretaria de Estado Desenvolvimento Social – SEDES, o Programa Progressivo de Desenvolvimento de Ações de Atendimento Sociais – PDAS, para aplicação e execução de recursos nos Centros de Referências de Convivência, Acolhimento e Atendimento e nas Unidades e Núcleos de Atendimento e Assistência Social, conforme disposto no art. 1º. O parágrafo único deste artigo define o PDAS como mecanismo de descentralização e transferência financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a promover recursos às Unidades Executoras – UEx, vinculadas à SEDES.

O art. 2º define, para os efeitos da Lei, Unidades Executoras – UEx, contemplando oito tipos de serviços. O art. 3º estabelece que a UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários à sua habilitação para recebimento do repasse de recursos públicos do PDAS pela execução, bem como pela prestação de contas. O parágrafo único proíbe a UEx de exercer outras atividades administrativas e financeiras que não sejam voltadas às finalidades estabelecidas no ato de sua constituição.

São definidos como agentes participativos, para os efeitos da Lei, de acordo com o art. 4º: (i) em nível local: a) assembleia geral dos amigos dos Centros de Referência, Unidades e Núcleos de Atendimento e de Assistência Social; b) conselho comunitário de apoio aos serviços socioassistenciais, com caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador e controlador das ações sociais; (ii) em nível regional: entidade associativa composta por profissionais que prestam assistência social e membros da comunidade interessados.

São considerados agentes executores, conforme o art. 5º: (i) Unidade Executora Local – UEx – organizações da sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa da comunidade, com o fim de apoiar iniciativas voltadas à melhoria da proteção dos direitos de crianças e adolescentes; (ii) Unidade Executora Regional – UExR, sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por profissionais, voltada à melhoria da política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

O art. 6º define as finalidades a que se destinam os recursos do PDAS em relação à manutenção e ao funcionamento dos serviços da assistência social. O art. 7º especifica as despesas para cujo pagamento é vedada a utilização de recursos do PDAS. As regras para o credenciamento das UEx estão especificadas no art. 8º.

O art. 9º estabelece as competências da SEDES em relação à implementação do PDAS. O art. 10 trata da operacionalização do PDAS, mediante alocação e transferência de recursos financeiros para apoiar a execução de atividades dos serviços vinculados à SEDES. A transferência deve ser anual, em parcelas semestrais, por meio de portaria, conforme disposto no art. 11. A definição dos fatores de cálculo e dos critérios aplicados para distribuição dos recursos a serem descentralizados, bem como dos procedimentos de repasse, é estabelecida no art. 12 como competência da SEDES.

De acordo com o art. 13, a transferência de recursos às unidades da SEDES tem como condição a adimplência por parte das UEx, em relação à prestação de contas anual e parcial dos exercícios anteriores. O art. 14 traz a obrigação de a SEDES publicar, no seu sítio eletrônico, os critérios para distribuição dos recursos às UEx, com estimativa de valores a serem repassados no início de cada ano, conforme disponibilidade orçamentária. No art. 15, é reiterada a destinação dos recursos financeiros do PDAS para suporte e garantia do funcionamento dos serviços. O art. 16 estabelece a necessidade de a gestão dos recursos financeiros do PDAS observar os procedimentos de modo a evitar perdas financeiras e desperdício. O art. 17 restringe a efetivação das despesas ao crédito dos recursos financeiros na conta bancária. Esses recursos poderão ser utilizados nas categorias de despesa de custeio e de capital, conforme o art. 18. A UEx deve adotar procedimentos objetivos e simplificados, adequados à natureza da despesa, obedecidas as condições e limites definidos pelo Poder Executivo (art. 19).

Os arts. 20, 21, 22, 23 e 24 detalham procedimentos para contratação de pessoa jurídica, de microempreendedor individual, de pessoa física autônoma e de serviços para realização de intervenções na estrutura física.

O art. 25 estabelece que o bem patrimonial adquirido com recursos do PDAS deve ser identificado e incorporado ao patrimônio da SEDES.

Os arts. 26, 27 e 28 tratam dos mecanismos de acompanhamento e controle da utilização dos recursos do PDAS pela SEDES. O art. 29 estabelece a obrigação de os gestores dos serviços apresentarem prestação de contas dos recursos, parcial ou anual, 60 dias após a publicação de sua exoneração. Os §§ 1º e 2º tratam de procedimentos em caso de irregularidades ou pendências na execução de recursos em gestões anteriores. A gestão dos recursos do PDAS está sujeita à auditoria a cargo dos órgãos de controle interno e externo do DF (art. 31).

As condições que resultarão na suspensão do repasse financeiro da SEDES às UEx estão especificadas no art. 32, entre as quais a não apresentação ou a rejeição da prestação de contas.

Programa permanente de capacitação dos executores do PDAS deve ser implementado pela SEDES e pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo, conforme disposto no art. 33.

As UExs que tiverem suas contas rejeitadas são impedidas de receber novos recursos - e suas equipes gestoras são destituídas (art. 34); e os gestores das UEx devem responder a processo administrativo disciplinar, caso sejam constatadas irregularidades na utilização dos recursos (art. 35).

O art. 36 estabelece que dotações alocadas ao programa têm como fonte principal os recursos da Receita Ordinária do Tesouro – ROT, consignados na Lei Orçamentária Anual – LOA/DF.

Os valores descentralizados pela SEDES, em cada exercício, e o resultado da apreciação das contas pelas UEx devem ser objeto de publicidade nos meios oficiais (art. 37); cada UEx fica obrigada a dar ampla publicidade dos valores recebidos (parágrafo único do art. 37).

Seguem as tradicionais cláusulas de vigência e de revogação genérica.

Na justificação, o autor argumenta que a Constituição Federal assegurou o princípio da gestão descentralizada e participativa, com avanço da sua regulamentação, na década de 1990, em políticas públicas de diversas áreas sociais, como saúde, educação e assistência social. A proposição pretende avançar na autonomia administrativa, ao criar a possibilidade de que serviços vinculados à SEDES possam elaborar e gerir planos, programas e projetos, por intermédio do PDAS.

O autor destaca que o objetivo da proposição é replicar o modelo proposto na área da educação, o "PDAF", com o intuito de promover mais agilidade na contratação pelo gestor público, com responsabilidade, transparência e efetividade.

O Projeto foi lido em 13 de junho de 2019 e encaminhado para análise de mérito a esta Comissão de Assuntos Sociais (RICLDF, art. 65, I, "m"), bem como à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (RICLDF, art. 64, II, "a") e à de Constituição e Justiça (RICLDF, art. 63, I) para análise de admissibilidade.

Durante o prazo regimental, entre 18 de junho de 2019 e 5 de agosto de 2019, conforme informação no sistema Legis, não foram apresentadas emendas. Entretanto, em 6 de maio de 2021, foi apresentada Emenda nº 1 – Substitutiva, assinada pelo próprio autor e pela Deputada Júlia Lucy.

O Projeto foi arquivado ao final da legislatura, tendo sido retomada sua tramitação por solicitação do autor, por meio do Requerimento nº 136/2023, e publicação da Portaria-GMD nº 48/2023.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

O Projeto que chega para parecer desta Comissão trata de matéria relativa a serviços públicos em geral. Dessa forma, encontra-se entre aqueles projetos cujo mérito deve ser analisado por esta Comissão de Assuntos Sociais, de acordo com o art. 64, II, §1º, II, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Inicialmente, objetivaremos contextualizar a questão do ponto de vista da legislação em vigor. A Constituição Federal – CF prevê, em seu art. 203, o seguinte:

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.

Art. 204. As ações governamentais na área da 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 beneficentes 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.

..... (grifo nosso)

No sentido de regulamentar a organização da assistência social, foi aprovada a Lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, modificada pela Lei federal nº 12.435, de 2011. A Lei reitera os objetivos da assistência social estabelecidos pela CF e dispõe sobre os tipos de proteção nos quais se baseia a assistência social, a saber *in verbis*:

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 direito, 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.

..... (grifo nosso)

Sobre os **serviços** que devem compor o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a LOAS estabelece o seguinte:

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. (grifo nosso)

No Distrito Federal, no mesmo sentido, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, no Título VI, Da Ordem Social e do Meio Ambiente, Capítulo III, trata da Promoção e da Assistência Social, conforme o seguinte:

Art. 217. A assistência social é dever do Estado e será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição a seguridade social, assegurados os direitos sociais estabelecidos no art. 6º da Constituição Federal.

Parágrafo único. É dever do Poder Público proteger a família, maternidade, infância, adolescência, velhice, assim como integrar socialmente os segmentos desfavorecidos.

Art. 218. Compete ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vistas a assegurar especialmente:

I – apoio técnico e financeiro para programas de caráter socioeducativos desenvolvidos por entidades beneficentes e de iniciativa de organizações comunitárias;

II – serviços assistenciais de proteção e defesa aos segmentos da população de baixa renda como:

.....

Art. 219. O Poder Público estabelecerá convênios, contratos e outras formas de cooperação com entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de planos de assistência a criança, adolescente, idoso, dependentes de substâncias químicas, portadores de deficiência e de patologia grave assim definida em lei.

Art. 220. As ações governamentais na área da assistência social serão financiadas com recursos do orçamento da seguridade social do Distrito Federal, da União e de outras fontes, na forma da lei.

Parágrafo único. A aplicação e a distribuição dos recursos para a assistência social serão realizadas com base nas demandas sociais e previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual (grifo nosso)

Em relação à participação da sociedade na definição e no controle da política de assistência social, a LODF, no Ato das Disposições Transitórias, dispõe o seguinte:

Art. 18. Compete ao Poder Público criar o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e o Conselho Regional de Assistência Social, na forma da lei.

§ 1º O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, de caráter permanente e autônomo, terá competência normativa e deliberativa na formulação da política do setor.

§ 2º O Conselho referido no parágrafo anterior será composto paritariamente por representantes de:

I – usuários da assistência social;

II – trabalhadores da área de assistência social;

III – entidades não governamentais prestadoras de serviços assistenciais sem fins lucrativos;

IV – entidades governamentais de assistência social.

§ 3º O Conselho Regional de Assistência Social subsidiará o Conselho de Assistência Social na definição de políticas e programas da área de Assistência Social do Distrito Federal no âmbito das Regiões Administrativas, bem como fiscalizará as ações e a aplicação de recursos financeiros.

.....(grifo nosso)

No mesmo sentido, a Lei nº 4.176, de 16 de julho de 2008, de autoria do Poder Executivo, *dispõe sobre a Política de Assistência Social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências*. Essa Lei basicamente traduz para o Distrito Federal os dispositivos contidos na LOAS e na PNAS, especificando os programas e serviços a serem ofertados no DF, já especificados nas normas federais. No que diz respeito à descentralização, a Lei dispõe o seguinte:

Art. 5º As diretrizes da Política de Assistência Social no Distrito Federal, com base na Constituição Federal de 1988 e na LOAS, são:

I – **descentralização político-administrativa e comando único das ações**, respeitando-se as diferenças e características socioterritoriais locais;

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

Art. 10. São eixos estruturantes e subsistemas da Política de Assistência Social e do SUAS no DF:

I – matricialidade sociofamiliar;

II – **descentralização político-administrativa e territorialização**;

III – **novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil**, com implementação de ações que fortaleçam a **participação da sociedade**, com destaque para a formação de redes;

IV – **financiamento**;

V – **controle social**;

VI – **a participação popular/cidadão usuário**;

Art. 11. A descentralização político-administrativa da assistência social pressupõe a organização, a execução e a gestão das ações socioassistenciais e do SUAS no âmbito de cada ente federado, em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS.

Parágrafo único. O Distrito Federal coordenará, formulará, **co-financiará**, monitorará, avaliará, capacitará e sistematizará informações, conforme estabelecido nesta Lei e demais regulações específicas da área, **promovendo a descentralização técnico-administrativa dos serviços socioassistenciais e assegurado o comando único pelo órgão** da Política de Assistência Social do DF. (grifo nosso)

Em relação ao financiamento, a Lei nº 4.176/2008 prevê o seguinte:

Art. 12. O financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, no âmbito do Distrito Federal, far-se-á com recursos próprios, da União e demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal de 1988, tendo por base a divisão de competências entre as esferas de governo, a complexidade e hierarquização das ações, a continuidade do financiamento e o repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – FAS/DF.

§ 1º O financiamento de que trata o caput deve ter o protagonismo do Distrito Federal para as ações de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade, bem como de **aprimoramento da gestão da assistência social no âmbito do Distrito Federal**, garantido o aporte de recursos para sistemas de informação, monitoramento e avaliação, capacitação, apoio técnico e demais ações pactuadas no âmbito da política de assistência social.

§ 6º O Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – FAS/DF, criado pela Lei Complementar nº 9, de 19 de dezembro de 1995, e regulamentado pelo Decreto nº 18.366, de 26 de junho de 1997, é **unidade orçamentária destinada a prover recursos e meios para financiamento das ações programáticas de assistência social** previstas na LOAS, para o co-financiamento da política e para o aprimoramento da gestão, no âmbito do Distrito Federal, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do poder público no Distrito Federal.

§ 7º O repasse dos recursos alocados no FAS/DF restringir-se-á aos serviços, programas, projetos, atividades e benefícios identificados dentro dos níveis de proteção social básica e especial, definidos na legislação federal e do Distrito Federal.

§ 8º O financiamento de serviços de natureza continuada, programas e projetos socioassistenciais pela rede socioassistencial complementar do Distrito Federal se dará com recursos alocados no FAS/DF, segundo regulamentação específica proposta pelo órgão gestor da política no Distrito Federal, devidamente aprovada pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF.

§ 11. Os critérios de partilha dos recursos orçamentários e financeiros alocados no FAS/DF, no âmbito do DF, serão estabelecidos pelo órgão gestor da Política de Assistência Social e devem ser deliberados pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF, considerados o porte da Região Administrativa, a complexidade e hierarquização dos serviços, as diversidades e especificidades regionais e locais e o cruzamento de indicadores pautados em diagnósticos socioterritoriais locais e regionais.

§ 12. O Conselho de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF deve orientar, controlar e fiscalizar o gerenciamento do FAS/DF, por meio de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da **destinação dos recursos, aos critérios de partilha**, ao plano de aplicação e à execução orçamentária e financeira (grifo nosso).

A longa exposição objetivou contextualizar a organização da assistência social no país e no DF, do ponto de vista da legislação e das normas vigentes.

O Projeto em questão pretende instituir o Programa de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS na SEDES/DF; para isso, detalha os procedimentos a serem executados para garantir transferência financeira para serviços vinculados à SEDES/DF, institui as Unidades Executoras, define o tipo de despesa contemplado e o excluído do PDAS, bem como as responsabilidades da SEDES/DF na implementação do Programa.

Trata-se, portanto, de iniciativa que visa contribuir para maior autonomia e resolutividade dos serviços vinculados à Política de Assistência Social do DF, facilitando o encaminhamento de recursos para as unidades de Assistência Social, sendo, portanto, extremamente meritória, o que comporta, portanto, aprovação na presente Comissão.

No entanto, ressaltamos que as Comissões competentes desta Casa devem avaliar possível interferência da proposição no funcionamento de órgãos da administração e invasão da competência privativa do Governador do Distrito Federal, que tem a prerrogativa de iniciar leis que objetivem a reestruturação de órgãos vinculados ao Poder Executivo e que dispõem sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, conforme o art. 100, X, e 71, IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A Emenda nº 1, o Substitutivo, pretende alterar alguns dispositivos da proposição em tela, a começar pela denominação, o Programa passa a ser intitulado Programa de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS do Distrito Federal, em vez de Programa Progressivo de Descentralização de Ações de Atendimento Sociais – PDAS. Como os autores do Substitutivo relatam, o objetivo é aperfeiçoar o PL, “a fim de dar maior compreensão e efetividade e torná-la mais direta e clara, sem que se altere o espírito da matéria e seus objetivos manifestados”. De fato, as alterações mantêm, na essência, as mesmas medidas propostas para a SEDES/DF, com o fim de descentralizar ações e recursos, para dar mais agilidade ao gestor público da assistência social.

Do exposto, manifestamo-nos, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 492/2019 e da Emenda nº 1, Substitutivo, nesta Comissão de Assuntos Sociais.

Sala de Comissões, em .

DEPUTADA DAYSE AMARILIO

Relatora



Documento assinado eletronicamente por **DAYSE AMARILIO DONETTS DINIZ - Matr. 00164, Deputado(a) Distrital**, em 20/03/2023, às 18:40, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **1094523** Código CRC: **7395CC9A**.

