

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202010319003746

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E INCLUSÃO

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 1963/2020 - GAB

EMENTA: ELEITORAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA MUNICÍPIO APÓS O PLEITO ELEITORAL. POSSIBILIDADE. INDEPENDENTEMENTE DA NATUREZA DA TRANSFERÊNCIA. LEI Nº 14.029/2020. COVID-19. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS REPROGRAMADOS PARA CONSTRUÇÃO DE CREAS. POSSIBILIDADE.

1. Trata-se de consulta formulada pela Superintendência de Desenvolvimento, Assistência Social e Inclusão, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, por meio dos Memorandos nº 130/2020 (000016054566) e nº 133/2020 (000016110976), quanto à “*possibilidade de, após transferência de rubrica orçamentária específica, destinada a Proteção Social de Emergência, executar a construção de CRAS e/ou CREAS para atendimento de crianças e adolescentes, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, população indígena e quilombola, pessoas com deficiência e população em situação de rua ou em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade decorrente de calamidade pública e para a ampliação do cadastro social representado pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)*” e sobre se “*há impedimento referente a transferência de recursos para o município após o período eleitoral, previsto para dia 15 de novembro do presente ano*”.

2. A Procuradoria Setorial da Pasta, via **Parecer ADSET nº 207/2020** (000016245523), entendeu, quanto ao segundo questionamento, que não haveria óbice à transferência de recursos para município, em ano eleitoral, tendo por objetivo o implemento de ações de assistência social, na medida em que tais repasses possuem nítido caráter de transferências legais, porquanto expressamente previstas e ordenadas por lei (art. 28, da Lei nº 8.742/1993; art. 2º, do Decreto estadual nº 8.916/2017). Explicou que, diante do estabelecido nos art. 73 da Lei federal nº 9.504/1997, é vedada a realização de transferências voluntárias¹ para Municípios nos 3 (três) meses que antecedem o pleito, mas, em se tratando de transferências constitucionais, legais ou destinadas ao SUS, o impedimento deixa de existir.

3. Já com relação à possibilidade de o recurso oriundo de transposição e reprogramação de saldos financeiros existentes no Fundo de Assistência Social ser utilizado para a construção de CRAS e/ou CREAS, a Procuradoria Setorial concluiu pela inviabilidade jurídica, por entender que a Lei nº 14.029/2020 estabeleceu destinação específica ao recurso (Proteção Social de Emergência). Explicitou que, nada obstante a pandemia da COVID-19 tenha inaugurado um novo tipo de situação de calamidade pública e emergência, a regulamentação que atualmente existe, em âmbito federal, acerca da utilização de recursos para a Proteção Social de Emergência parte do pressuposto da temporariedade da necessidade (art. 5º, § 2º², da Portaria nº 90/13, e Resolução CNAS nº 109/09³). Ante esse quadro normativo, ao constatar a inviabilidade de desmobilização dos CRAS e CREAS que viessem a ser construídos com esses recursos, respondeu negativamente ao primeiro questionamento.

4. É o relatório.

5. Em princípio, esclareça-se que o segundo questionamento da unidade consulente foi sobre a (in)existência de impedimento para a transferência de recursos a Município, visando ao implemento de ações de assistência social, “*após o período eleitoral, previsto para dia 15 de novembro do presente ano*”.

6. Na espécie, o que a legislação (art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997) proíbe é a transferência voluntária de recursos de Estado a Município nos 3 (três) meses antecedentes ao pleito. Fora desse interstício, não há vedação de cunho eleitoral à transferência entre entes federados, independentemente da liberalidade ou obrigatoriedade que qualifique o ato. Sendo assim, conquanto correta a conclusão do opinativo nesse ponto, como o questionamento se circunscreveu a período posterior às eleições, não se justifica a discussão lançada pelo parecerista acerca da natureza (voluntária ou obrigatória) dos repasses pretendidos nos autos, para fins de enquadramento ou não na proibição veiculada na lei eleitoral. É dizer: como a intenção da Pasta é realizar a movimentação financeira após o pleito eleitoral, é o bastante a orientação no sentido de que, findas as eleições, não há vedação para a transferência almejada.

7. Cabe aqui apenas o alerta de que, em havendo segundo turno das eleições na municipalidade para a qual se pretende o repasse, se considera findo o período eleitoral em 29 de novembro de 2020, e não em 15 de novembro de 2020, como consignado no Memorando nº 133/2020.

8. Quanto ao primeiro questionamento da consulta, relativamente à possibilidade ou não de se utilizar recursos destinados à Proteção Social de Emergência para a construção de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e de Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), seguem as seguintes ponderações.

9. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 14.029/2020, os recursos dos entes federados oriundos da transposição e reprogramação dos saldos financeiros remanescentes de exercícios anteriores, constantes de seus respectivos fundos de assistência social e provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social, serão unificados em rubrica orçamentária específica e destinada à Proteção Social de Emergência.

10. Ademais, o art. 2º da mesma lei prevê que a transposição e a reprogramação dos saldos financeiros remanescentes serão destinadas exclusivamente à realização de ações de assistência social, em conformidade com a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

11. E, segundo o art. 6º-A, da LOAS, a assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I- Proteção social básica, referente ao 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, que diz respeito ao 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.

12. Ademais, nos termos do art. 6º-C, também da LOAS, “*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*”. Diante dessa determinação legal, observa-se que os CREAS constituem unidades públicas competentes para ofertar Proteção Social Especial, no âmbito da qual se insere a Proteção Social de Emergência, a partir da leitura combinada desse dispositivo com o estabelecido no art. 30, IV, da Lei estadual nº 19.017/2015, adiante transcrito:

Art. 30. A Proteção Social Especial de alta complexidade tem como objetivo ofertar serviços especializados que devem garantir segurança e acolhida a famílias e/ou indivíduos afastados do núcleo familiar e/ou comunitário de origem e compreende os seguintes serviços:

IV - Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência.

13. Até aí, corretamente, entendeu o opinativo que a construção de CREAS realizaria, em tese, a medida prevista no art. 4º, II, da citada Lei nº 14.029/2020, porque possibilitaria o atendimento à população em situação de rua, decorrente de calamidade pública, por meio da “*ampliação dos espaços de acolhimento temporário, com as adaptações necessárias para garantir a vida, a saúde, a integridade e a dignidade dos acolhidos, com o fornecimento de camas e colchões individuais, observado o distanciamento preconizado pela OMS em caso de emergência de saúde pública*”.

14. Contudo, o parecerista sustentou, por fim, a inviabilidade de construção de CREAS com os recursos de que trata a Lei nº 14.029/2020, por sustentar que as estruturas de apoio para as ações emergenciais, para serem assim consideradas, devem ser desmobilizadas em paralelo ao desaparecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública, cenário esse inviável de ocorrer em se tratando de edificação de prédios públicos.

15. Não se verifica, porém, que as prescrições do art. 5º, § 2º, da Portaria nº 90/13, e da Resolução CNAS nº 109/09 representam óbices intransponíveis à construção de CREAS com recursos destinados à Proteção Social de Emergência.

16. Veja-se, em proêmio, que a citada normativa infralegal é anterior à Lei nº 14.029/2020, esta editada precipuamente para atender ao contexto da pandemia da COVID-19 que, como observado no opinativo, inaugurou uma situação *sui generis* de calamidade pública, marcada pela pauperização da população em razão da crise econômica que se instalou. Muitos perderam familiares responsáveis pelo sustento da família; outros perderam seus próprios empregos, que, provavelmente, não serão recuperados em curto prazo, enquanto não soerguida a economia. Sendo assim, a calamidade pública gerada nesse cenário pandêmico não tem necessários contornos de temporariedade, de forma a ser aplicada ao caso a literalidade da regulamentação nacional sobre os serviços de proteção em situações de calamidades públicas e de

emergências. É dizer, muito provavelmente, as ações sociais tendentes a minimizar o impacto na população da crise gerada pela COVID-19 não serão marcadas pela provisoriedade; mas nem por isso é correto afirmar que tais ações não poderiam ser classificadas como próprias à proteção social de emergência.

17. Ora, não podem resoluções e portarias, que são atos normativos secundários, sobrepujar o texto da lei em sentido formal. Em outras palavras, cabe aos interpretes e aplicadores do Direito ler a Portaria n° 90/13 e a Resolução CNAS n° 109/09 à luz do espírito da Lei n° 14.029/2020, e não o contrário.

18. Em suma, o fato de não ser viável a desmobilização de um CREAS construído com recursos do Fundo de Assistência Social não tem o condão de desqualificar a ação como destinada a atender às necessidades sociais emergenciais geradas pela pandemia da COVID-19.

19. O que qualifica uma ação como emergencial não é, portanto, a sua provisoriedade – conquanto este seja o quadro fático mais comum –, mas seu fato gerador (situação de emergência ou calamidade pública) e sua finalidade (socorrer e prestar assistência às vítimas desse contexto emergencial ou calamitoso).

20. Ademais, finda a necessidade de que decorreu sua construção, o CREAS pode validamente ser destinado a atender a outros serviços, programas, projetos ou benefícios da Assistência Social.

21. Essa é a interpretação que melhor realiza a essência da Lei n° 14.029/2020 – financiar ações assistenciais de caráter emergencial – sem, em última análise, confrontar a regulamentação infralegal da matéria, na medida em que, como visto, a temporariedade sugerida na Portaria n° 90/13 e na Resolução CNAS n° 109/09 não pode ser considerada como elemento definidor do *status* emergencial da ação social.

22. Sendo assim, entende-se juridicamente possível a utilização dos recursos de que trata a Lei n° 14.029/2020, após o pleito eleitoral, com vistas à criação de CREAs para atendimento de crianças e adolescentes, idosos, mulheres vítimas de violência doméstica, população indígena e quilombola, pessoas com deficiência e população em situação de rua ou em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade decorrente de calamidade pública e para a ampliação do cadastro social representado pelo Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Ressalva-se, portanto, a conclusão do Parecer ADSET n° 207/2020 nesse ponto.

23. De outra parte, não se mostra viável a utilização dos mesmos recursos para construção de CRAs, uma vez que esta Unidade Pública funciona para a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica, sendo que a Lei n° 14.029/2020 é objetiva ao prever que os recursos unificados em rubrica orçamentária específica serão destinados à Proteção Social de Emergência, que é classificada como uma proteção social especial.

24. Orientada a matéria, **retornem-se os autos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, cientifique-se a Chefia do CEJUR do teor do presente despacho, para o fim declinado no art. 6°, § 2°, da Portaria n° 127/2018-GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Art. 25 da Lei Complementar nº 101/00: 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.

2 § 2º Caberá ao gestor local promover a gradativa desmobilização de ações emergenciais, na medida em que forem superados os motivos que levaram à decretação da situação de emergência ou estado de calamidade pública.

3 NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS

DESCRIÇÃO: O serviço promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas.

USUÁRIOS(AS):

Famílias e Indivíduos:

- Atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outros) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados;

- Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário.

OBJETIVOS: - Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;

- Manter alojamentos provisórios, quando necessário;

- Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;

- Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;

- Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 20/11/2020, às 08:49, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000016625099** e o código CRC **AD28CAF9**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM



Referência: Processo nº 202010319003746

SEI 000016625099