



NOTA TÉCNICA Nº 09/2022 - CNPG

EMENTA: DA NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EM SEU LUGAR DE INSTITUIÇÃO ENCARREGADA DA DEFESA DA ORDEM JURIDICA, DO REGIME DEMOCRÁTICO E DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS, PARA A GARANTIA DO SUAS.

1. OBJETO

As Comissões Permanentes da Infância e Juventude (COPEIJ), de Direitos Humanos (COPEDH), de Violência Doméstica (COPEVID), da Pessoa com Deficiência e da Pessoa Idosa (COPEPDPI), da Saúde (COPEDS), da Educação (COPEPDU) e do Meio Ambiente (COPEMA) integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos - GNDH, vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais - CNPG, vêm pelo presente trabalho apresentar estudo técnico acerca do Projeto de Lei Orçamentária Anual, que tramita no Congresso Nacional e que impõe significativa redução do orçamento público federal destinado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), impactando na manutenção de diversos serviços públicos destinados ao atendimento de crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua, mulheres vítimas de violência, trabalhadoras e trabalhadores (inclusive vítimas das piores violações, como trabalho escravo e trabalho infantil), entre diversos outros públicos vulneráveis, para os quais o direito à assistência social será negado, caso persista a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Importa destacar que as notas técnicas emitidas pelas Comissões Nacionais que integram o Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) têm o escopo de auxiliar Promotores(as) e Procuradores(as) de Justiça que atuem na defesa dos direitos de crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população em situação de rua, mulheres vítimas de violência, entre diversos outros públicos vulneráveis, no exercício das suas respectivas funções, tratando de temas considerados relevantes. Além disso, buscam a uniformização de procedimentos e entendimentos no âmbito dos Ministérios Públicos, sendo destinadas a suas membras e membros, sem qualquer caráter vinculativo, respeitando-se integralmente o princípio institucional da independência funcional.

2. ANÁLISE



Como vetores interpretativos e axiológicos de todo o texto constitucional destacam-se, dentre os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Para a consecução desse objetivo, mostram-se indispensáveis todas as políticas públicas e serviços estatais sobre os quais deve zelar o Ministério Público (art. 129, III). A política de Assistência Social, nesse âmbito e conforme missão institucional, possui extremada relevância, o que justifica a elaboração da presente Nota Técnica.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dispor sobre a assistência social, elevando-a à categoria de direito do cidadão e responsabilidade do Estado, assegurado a todo aquele que dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Essa alteração rompeu com o paradigma anterior vigente no Brasil, do assistencialismo e do clientelismo, e definiu a assistência social como uma política pública universal, descentralizada, a ser financiada com recursos do orçamento da seguridade social, previsto no seu art. 195.

A política de assistência social foi regulamentada pela Lei nº 8.742/1993 e, posteriormente, contou com a publicação da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) de 2005 e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) de 2006. Alguns anos mais tarde, a Política de Assistência Social foi organizada no modelo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio da Lei nº 12.435/2011, havendo, em 2012, a revisão da NOB/SUAS. O Brasil possui, atualmente, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), ambos criados com a mesma lógica de cooperação interfederativa, mediante repasses financeiros da União para Estados e Municípios e gestão tripartite. Outro ponto em comum é o fato de ambos dividirem seus níveis de atuação em básica, média e alta complexidade. O que mais os separa, entretanto, é o financiamento, uma vez que o SUS tem reservado constitucionalmente um percentual de recursos financeiros, ao passo que o SUAS não possui um teto mínimo de investimento, ficando à mercê das decisões políticas o maior ou menor orçamento destinado à essa política pública.

A Lei Federal nº 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social, define que a assistência social tem por objetivos a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Também prevê 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. Por fim, anuncia a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

O Conselho Nacional de Assistência Social decidiu, por meio da Resolução nº 109/2009, aprovar a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS.

Nesse documento, ficaram assim definidos os serviços da Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;



- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

A Proteção Social Especial foi dividida em Média e Alta Complexidade, sendo os de média complexidade os seguintes:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Por sua vez, integram os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

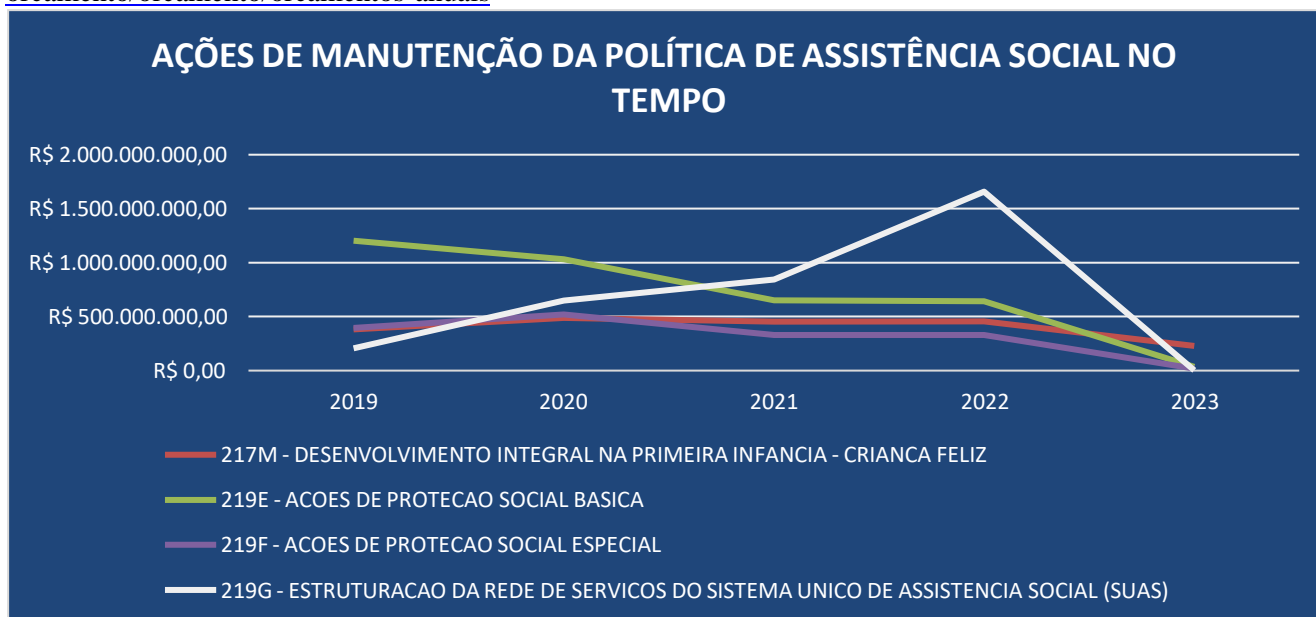
A respeito do financiamento da política de assistência social, importa destacar que, nos últimos anos, temos acompanhado uma constante redução dos recursos destinados ao SUAS, sobretudo para custeio e investimento nos serviços públicos para o atendimento da população mais vulnerável.

1 Disponível em <http://www.congemas.org.br/manifestacao-pela-imediata-recuperacao-do-orcamento-para-a-assistencia-social-noticias>. Acessado dia 12/09/2022.

Os dados e o gráfico a seguir revelam a redução do financiamento para manter o SUAS ao longo dos anos:

AÇÕES	2019	2020	2021	2022	2023
217M - DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFANCIA - CRIANÇA FELIZ	R\$ 377.525.000,00	R\$ 485.386.064,00	R\$ 449.153.000,00	R\$ 451.716.644,00	R\$ 225.501.500,00
219E - ACOES DE PROTECAO SOCIAL BASICA	R\$ 1.201.646.000,00	R\$ 1.029.481.651,00	R\$ 648.552.041,00	R\$ 638.595.010,00	R\$ 31.927.602,00
219F - ACOES DE PROTECAO SOCIAL ESPECIAL	R\$ 394.718.233,00	R\$ 518.241.632,00	R\$ 327.000.000,00	R\$ 327.085.940,00	R\$ 16.350.000,00
219G - ESTRUTURACAO DA REDE DE SERVICOS DO SISTEMA UNICO DE ASSIS-TENCIA SOCIAL (SUAS)	R\$ 202.694.344,00	R\$ 647.277.735,00	R\$ 841.514.656,00	R\$ 1.657.001.013,00	R\$ 50.000,00

Fonte: Brasil, Ministério da Economia. Orçamento Público. Orçamentos Anuais – Atos Normativos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>



Fonte: Brasil, Ministério da Economia. Orçamento Público. Orçamentos Anuais – Atos Normativos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>

Para 2023, vem sendo noticiado um corte orçamentário da ordem de 95% para os Serviços de Proteção Social Básica (redução de R\$ 607 milhões de reais), conforme tabelas mencionadas acima, e também redução de 95% para as ações de Proteção Social Especial (redução de R\$ 311 milhões de reais). Tais cortes poderão acarretar o fechamento de equipamentos CRAS e CREAS, de unidades de



acolhimento institucional, de casas-lares e de serviços de acolhimento familiar em mais de 5 mil municípios, prejudicando milhões de pessoas assistidas pelos respectivos serviços, dentre elas milhares de crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência em situação de risco social, mulheres vítimas de violência, pessoas resgatadas do trabalho escravo, além de adolescentes acompanhados pelos serviços de execução de medidas socioeducativas de meio aberto, com grande potencial de ressocialização e custos incomparavelmente mais baixos que os necessários para manter as estratégias tradicionais de combate à criminalidade e à violência. O potencial encerramento das atividades de tantos equipamentos de assistência social poderá acarretar a judicialização em todo o país, por parte do Ministério Público ou de outros colegitimados, buscando a manutenção do funcionamento de tais órgãos.

Os cortes previstos para a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, que mantém, dentre outros, os serviços de acolhimento institucional destinados a dezenas de milhares de crianças, adolescentes e pessoas idosas em situação de abandono, negligência, maus-tratos e trabalho poderão inviabilizar a prestação dos serviços. No panorama que se apresenta no PLOA 2023, o SUAS contará com apenas R\$ 48,3 milhões de reais para o custeio dos serviços.

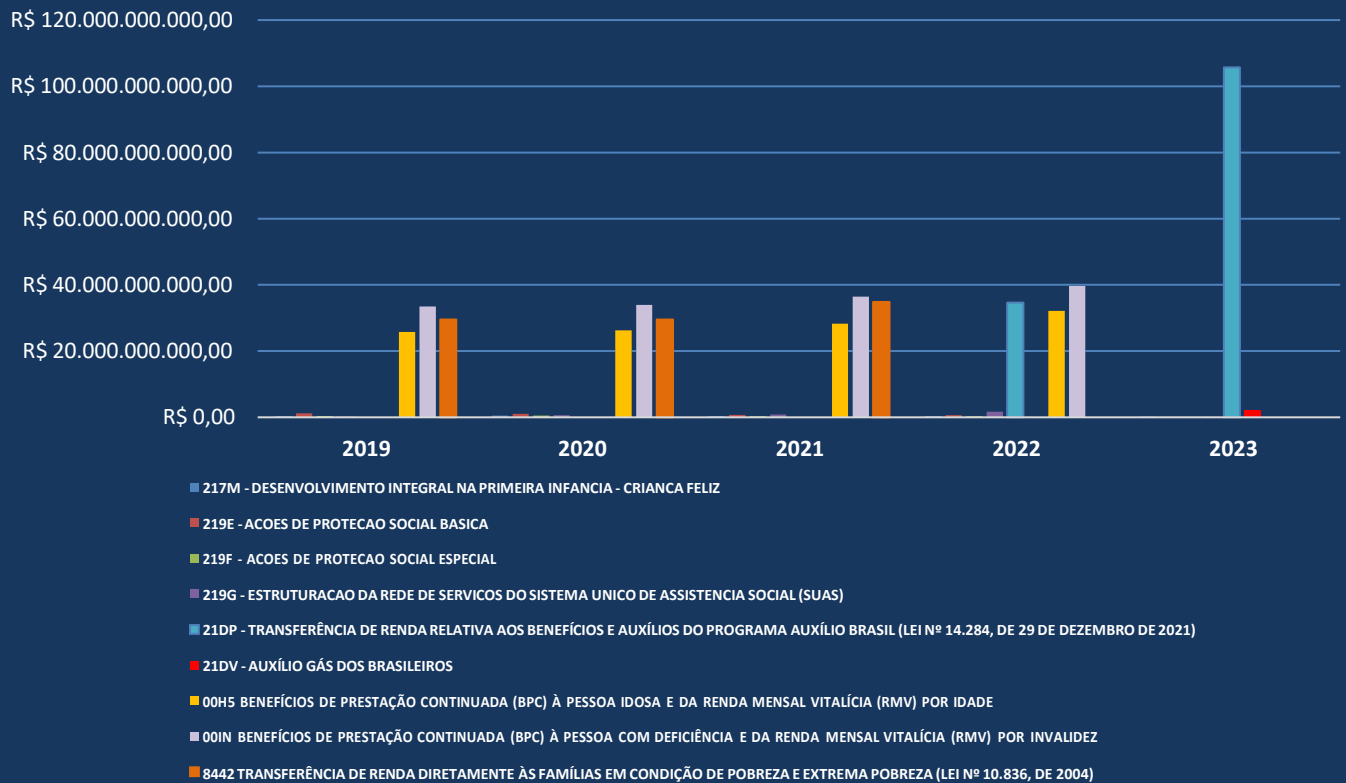
Outro programa impactado é o “Criança Feliz”, que poderá ter o orçamento reduzido de R\$ 451 milhões para R\$ 225,5 milhões (corte de 50%), contrapondo-se ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), que impõe ao Estado o dever de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

Cabe lembrar que a Constituição Federal, ao dispor no art. 227 sobre os direitos da criança, do adolescente e do jovem, destacou que tais direitos devem ser assegurados com absoluta prioridade. O art. 4º da Lei nº 8.069/1990 (ECA), por sua vez, define que a prioridade absoluta consiste na destinação privilegiada de recursos e na formulação prioritária de políticas públicas de atendimento a adolescentes e crianças, principalmente na primeira infância, o que não se vislumbra estar sendo respeitado pelo PLOA 2023.

De igual modo, o Estatuto da Pessoa Idosa prevê a preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à pessoa idosa (art. 3º, § 1º, incisos II e III).

Importante destacar também que a maior parte do orçamento do SUAS tem sido destinada, nos últimos anos, ao pagamento de benefícios assistenciais, sendo a prestação de serviços de superação das situações de vulnerabilidade e de pobreza relegada à destinação ínfima de financiamento, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Composição da Despesa do Ministério da Cidadania (Principais Ações)



Fonte: Brasil, Ministério da Economia. Orçamento Público. Orçamentos Anuais – Atos Normativos. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais>

Essa situação se mantém no PLOA 2023, que destina 97% do total de recursos a benefícios como o BPC, Auxílio Brasil, Auxílio-Gás, entre outros.



A assistência social, como política pública e direito social, prevista no art. 203 da Constituição Federal, elenca como seus objetivos:

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.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza

Dessa forma, por maior relevância que tenham os benefícios assistenciais, os quais não se questiona, é imperioso destacar que essa única política pública de assistência não é capaz de atender a todos os objetivos descritos na carta constitucional e, por conseguinte, deve estar amparada pelos demais serviços prestados no âmbito do SUAS, os quais se encontram devidamente tipificados pela Resolução CNAS nº 109/2009 e pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).

Há de se observar também, dentre as questões já trazidas, que o SUAS é responsável por gerenciar e coordenar os centros de assistência para os vulneráveis que pretendem dar entrada no Auxílio Brasil, bem como o Cadastro Único, porta de entrada para outros benefícios sociais. Dessa forma, caso inexistentes ou insuficientes os atendimentos a serem prestados pelo CRAS e pelo CADSUAS, o acesso da população aos benefícios assistenciais poderá ser comprometido.

O cenário descrito demonstra, portanto, que o PLOA 2023, da forma como apresentado ao Congresso Nacional, poderá violar o princípio da vedação ao retrocesso, que já foi reconhecido pelo Superior Tribunal Federal em mais de uma oportunidade, sendo de se destacar o julgamento do ARE 639.337, relatado pelo ministro Celso de Mello:

o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação

social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. (...). Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar — mediante supressão total ou parcial — os direitos sociais já concretizados.²

Importante, ainda, trazer à colação as lições de J.J. Gomes Canotilho, citado na ADI 2.096, de relatoria pelo Min. Celso de Mello:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. **O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social.** Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.

Dessa forma, sendo a assistência social um direito eminentemente prestacional, que depende de financiamento público para sua concretização, demonstra a relevância de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 383/2017, que prevê a obrigação de aplicação pelo menos 1% da receita corrente líquida da União, Estados e Municípios no SUAS, mas prevê que os gastos se concentrem em ações e serviços de assistência social, excluindo desse percentual, por exemplo, despesas com benefícios assistenciais, como o BPC³.

² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-30/contas-vista-vedacao-retrocesso-social-pauta-stf-adi-5595#:~:text=O%20Princ%C3%ADpio%20da%20Veda%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Retrocesso%20Social%20j%C3%A1%20foi%20reconhecido,tema%20de%20direitos%20fundamentais%20de>. Acesso em 26.09.2022



3. CONCLUSÃO

Por todos os argumentos expostos, este Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG externa sua preocupação com a aprovação do PLOA 2023, da forma como apresentado, tendo em vista a ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social e da violação aos arts. 1º, inciso III, 3º, inciso III, 203, 227 e 230 da Constituição Federal.

Dessa forma, entende como necessária a retomada de tramitação da PEC nº 383/2017, que altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por fim, solicita também aos Poderes Executivos e Legislativos Estaduais e Municipais o respeito aos direitos de milhares de pessoas em vulnerabilidade, sobretudo crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência e vítimas de violência, mediante a aprovação de um orçamento que contemple, com prioridade, a prestação de serviços públicos de assistência social suficientes a garantir a dignidade desse público.

Brasília/DF, 10 de novembro de 2022.

NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos
Estados e da União – CNPG

**LUCIANA GOMES
FERREIRA DE
ANDRADE:27905751856**

Assinado de forma digital por LUCIANA GOMES FERREIRA
DE ANDRADE:27905751856
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora Ratz
Brasileira v2, ou=AC SOLUTI, ou=AC SOLUTI Multipla,
ou=34097846000103, ou=Certificado PF A3, cn=LUCIANA
GOMES FERREIRA DE ANDRADE:27905751856
Dados: 2022.11.17 17:12:24 -0300

LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE
Presidente do Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH

³ Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/833739-comissao-especial-aprova-proposta-que-destina-1-da>. Acesso em 23/09/2022