

RECOMENDAÇÃO Nº 6194324 - DPGU/DNDH

Ao Ilmo. Sr.,

PAULO ZIULKOSKI

Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM)

SGAN 601 Módulo N, Brasília/DF | CEP: 70.830-010

Telefone: (61) 2101 - 6000

E-mail: gabinete@cnm.org.br

Direitos fundamentais da População de Rua, População Indígena e Quilombola. Dignidade da Pessoa Humana. Eixo de cofinanciamento de ações socioassistenciais. Autorização de reprogramação do recurso oriundo das Portarias MC nº 369/2020, MC nº 378/2020 e MC nº 468/2020 MC. Portaria nº 884/2023, do Ministério de Desenvolvimento Social. Necessidade de utilização dos recursos federais existentes em caixa municipal destinados a mitigar os efeitos da Pandemia de Covid-19.

Cumprimentando-o cordialmente, a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, dos necessitados, com fundamento no art. 5º, LXXIV, e no art. 134 da Constituição Federal, bem como nos art. 3º-A, I, II e III, art. 4º I, II, III, X, X e XVIII, da Lei Complementar nº 80/1994, vem expor e **recomendar** o que segue.

1) SÍNTESE FÁTICA:

Cuida-se de Processo SEI instaurado no âmbito da DNDH, para se buscar providências quanto a possibilidade de prorrogação de prazo para utilização de recursos financeiros da União destinados a mitigar os efeitos da Pandemia de Covid-19, em contrariedade aos limites temporais presentes no art. 3º do Decreto nº 10.579, de 2020 e no §1º do art. 3º da Portaria 369, de 2020 do Ministério da Cidadania.

Em síntese, diante do estado de calamidade pública provocado pela Covid-19, é certo que a União Federal, através da Portaria nº 369/2020 do Ministério da Cidadania, realizou o repasse financeiro emergencial aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações socioassistenciais e a estruturação da rede do Sistema Único Assistencial Social - SUAS, especialmente por meio de aquisição de equipamentos de proteção individual – EPI para os profissionais das unidades públicas de atendimento do SUAS, e de alimentos, prioritariamente ricos em proteína, para pessoas idosas e com deficiências acolhidas no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, bem como o cofinanciamento de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da situação de emergência em decorrência do Covid19.

Os limites temporais para execução dessas verbas foram delineados no art. 3º do Decreto nº 10.579, de 2020 e no §1º do art. 3º da Portaria 369, de 2020 do Ministério da Cidadania (alterada pela Portaria MC Nº 605, de 5 de fevereiro de 2021), onde temos que:

1) Art. 3º do Decreto nº 10.579, de 2020 - As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e de assistência social estaduais, municipais e distritais, em 2020, para enfrentamento da pandemia de Covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos **até 31 de dezembro de 2021**;

2) Portaria MC Nº 605, de 5 de fevereiro de 2021 - Art. 12. Os recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios, a título de cofinanciamento federal emergencial, ficam sujeitos às normas legais e regulamentares que regem a execução orçamentária e financeira do FNAS, inclusive quanto à disponibilidade orçamentária e financeira, reprogramação e prestação de contas.

§ 1º Os recursos emergenciais poderão ser reprogramados para o exercício financeiro de 2021, conforme plano de aplicação ou de reprogramação do recurso a ser deliberado no âmbito do respectivo conselho de assistência social.

A Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, no art. 2º, previu a possibilidade de execução dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de assistência social estaduais, municipais e distrital, em razão do enfrentamento dos impactos da covid-19, cuja transcrição *ipsis litteris* segue abaixo:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] "Art. 122. As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e assistência social estaduais, municipais e distritais, para enfrentamento da pandemia da Covid-19, poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2023."

Frise-se que, apesar de a Emenda Constitucional nº 126 não ter detalhado normativamente como se daria a execução das verbas remanescentes em caixa municipal oriundas do Fundo Nacional de Assistência, é inegável que a vontade do constituinte é no sentido de garantir que os recursos federais sejam utilizados para concretização de medidas assistenciais em prol de pessoas vulneráveis, não sendo tolerável que, no estado atual de insegurança alimentar (fome) em que a população brasileira se encontra, recursos federais com essa finalidade de enfrentamento não sejam executados, sob pena de ofensa à dignidade da pessoa humana e ao princípio da continuidade dos serviços públicos.

Ato contínuo, por meio do Processo de Assistência Judiciária (PAJ) nº 2023/036-00212, instaurado pela Defensoria Regional de Direitos Humanos do Estado de Alagoas (DRDH/AL), o Exmo. Defensor Público Federal, Dr. Diego Bruno Martins Alves, anotou que "*a Portaria nº 884/2023, da lavra do Ministério de Desenvolvimento Social, autorizou e regulamentou a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, que foram transferidos para enfrentamento da pandemia de COVID-19, para **execução pelos entes federados até 31 de dezembro de 2023.***"

A Portaria nº 884/2023, do Ministério de Desenvolvimento Social, prevê ainda no art. 2º que:

Art. 2º A reprogramação dos saldos financeiros de que trata esta Portaria será destinada à realização das ações de Assistência Social, em conformidade com a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009) e a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), em qualquer circunstância de extrema vulnerabilidade decorrente de calamidade pública e/ou, observando-se, no que couber, diante do contexto pós-pandêmico de COVID-19, as diretrizes a seguir:

I. continuidade dos atendimentos sociassistenciais e do trabalho social junto às famílias e indivíduos até que tenham reorganizado seus projetos de vida ou superado as situações de vulnerabilidade e riscos causados pelo contexto de emergência local, conforme avaliação conjunta entre equipe técnica e família, com atenção às demandas específicas de públicos prioritários, como população em situação de rua, população indígena e quilombola, dentre outros;

II. identificação de novas famílias e indivíduos que demandem ofertas do SUAS no contexto do pós-emergência, assegurando a inserção na rede de serviços e benefícios socioassistenciais, com ênfase no esforço nacional de fortalecimento do Cadastro Único - CadÚnico;

III. articulação das ações intersetoriais para contribuir com a reconstrução das condições de vida familiar e comunitária; e

IV. elaboração de estudos e diagnósticos, em conjunto com a coordenação e equipe das unidades socioassistenciais de referência, com o objetivo de monitorar situações de vulnerabilidade e risco decorrentes da emergência, visando prevenir o agravamento destas situações por meio das ofertas socioassistenciais e, quando couber, da articulação intersetorial no território.

2) RECOMENDAÇÃO:

A LC 80/94, em seu artigo 1º, espelhando a CF/88 (art. 134), erigiu a Defensoria Pública à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do [inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal](#).

Adiante, o art. 4º da Lei Complementar nº 80/1994 estabelece que a Defensoria Pública deve promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, já normativa interna constante da Resolução CSDPU nº 183/2021 estabelece que, no curso do processo de assistência jurídica coletivo, deverão, sempre que possível, ser adotadas medidas

atinentes à resolução administrativa das controvérsias, inclusive com a expedição de recomendações.

Em âmbito nacional, é patente a necessidade de utilização de uso dos recursos federais depositados em contas municipais, especialmente porque as consequências socioeconômicas decorrentes do período pandêmico se estende até os dias atuais, o que reforça a necessidade de uma política assistencial com mais financiamento e capacidade de atender as demandas dos mais vulneráveis.

Nesse sentido, há necessidade premente de adoção de instrumentos legais para garantir a transparência da gestão dos recursos federais em posse das Secretarias de Assistência Social de todos, bem como viabilizar a concreta execução de políticas públicas e a destinação dos valores despendidos pela União Federal em prol dos grupos minoritários, o que é o caso da população de rua.

Embora inexista censo sobre a quantidade de pessoas em situação de rua, bem como, povos indígenas e comunidades tradicionais, à nível nacional, dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹, que abordou especificamente a população de rua no Brasil, mostram crescimento de 38% entre 2019 e 2022, tendo atingido 281.472 pessoas, expansão essa que, segundo a pesquisa, foi agravada no contexto pandêmico.

Diante da situação de vulnerabilidade histórica a que estão submetidas as populações quilombolas e povos indígenas no Brasil, tem-se que, necessitam de especial intervenção estatal, por meio de medidas estratégicas de enfrentamento aos reflexos ainda persistentes da Pandemia da Covid-19.

Considerando o agravamento da situação de risco desses grupos vulneráveis em decorrência da pandemia da Covid-19 e da edição de normas em contrariedade aos interesses das comunidades tradicionais, esta DNDH, em atuação conjunta com o DRDH/AL, entende pela necessidade da destinação dos recursos e políticas assistenciais a indígenas e quilombolas que estejam em situação de insegurança alimentar, às pessoas em situação de rua, bem como aos demais cidadãos brasileiros inseridos em situação semelhante.

Por sua vez, outro grupo que se revela particularmente afetado pelos impactos da pandemia são as famílias compostas por membros com deficiência. Conforme apontado em relatório[2] do Banco Mundial, o qual ressalta a exclusão multidimensional enfrentada por pessoas com deficiência no Brasil e na região da América Latina e do Caribe, tais famílias tiveram sua situação financeira agravada em maior medida pela pandemia em comparação a outras famílias. Em todos os aspectos considerados pela pesquisa em relação à insegurança alimentar, os agregados familiares com a presença de um membro com deficiência apresentaram desempenho inferior. Além disso, é notório que as pessoas com deficiência no Brasil sempre enfrentaram obstáculos significativos no acesso a emprego, educação, saúde e outros direitos fundamentais. A situação tornou-se ainda mais grave em virtude da pandemia.

Há de se considerar ainda que durante a pandemia houve uma perda significativa de aprendizado nas redes públicas de ensino, além do aumento das desigualdades de aprendizado e do abandono escolar.

É fundamental reconhecer que o acesso à educação é um direito fundamental e constitucionalmente garantido no Brasil, sendo o ensino fundamental de extrema importância para o desenvolvimento integral das crianças. Portanto, a interrupção das atividades escolares presenciais devido à pandemia teve efeitos adversos na evasão escolar, qualidade do ensino, desenvolvimento socioemocional e segurança alimentar das crianças. Nesse contexto, a continuidade do repasse e a respectiva utilização de recursos financeiros da União é crucial para mitigar os impactos negativos da pandemia no ensino público, direcionando-os para programas de apoio psicossocial, recuperação do aprendizado e investimentos em reforço escolar, tutorias e atividades de nivelamento, a fim de garantir que nenhum estudante fique prejudicado.

Diante disso, é necessário que as políticas de proteção social mantenham seu enfoque incisivo nos indivíduos mais necessitados dentre as populações vulneráveis. Ao priorizar a provisão de suporte a esses grupos, o governo pode visar uma recuperação de caráter mais inclusivo.

A fixação dos limites temporais para execução dos referidos repasses para 31 de dezembro de 2023, enseja a extrema urgência da adoção de medidas (plano de ação) por parte do Poder Público, voltadas a garantia da execução dessas verbas em conta municipal.

Considerando que a Portaria nº 884 foi publicada em 10 de maio de 2023, e que entre a data de sua publicação e o prazo final para execução dos recursos, contamos com o restrito prazo de aproximados 7 meses, a interlocução estratégica é medida necessária na busca de que esses recursos alcancem a sua finalidade.

Assim, ciente de que a via judicial é sempre a última a ser buscada, a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, por meio da Defensoria Nacional de Direitos Humanos (DNDH) e do Defensoria Regional de Direitos Humanos em Alagoas (DRDH/AL), **RECOMENDA À CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, NA PESSOA DO ILMO. PRESIDENTE, SR. PAULO ZIULKOSKI, que:**

1) Adote todas as medidas administrativas necessárias para cientificar e garantir que os municípios em todo território nacional, no prazo de 15 (quinze) dias, instituam plano de ação para execução das verbas federais em conta municipal, devendo submetê-lo com urgência aos respectivos Conselhos de Assistência Social, priorizando-se demandas específicas de públicos hipervulneráveis, como população em situação de rua, população indígena e quilombola, nos termos da Portaria nº 884/2023, do Ministério de Desenvolvimento Social;

2) Que, nesse planejamento para execução das verbas federais, seja realizado o remanejamento dos valores previstos originariamente para o eixo de EPI para fins de fruição no eixo de ações

socioassistenciais ou de alimentos, tendo em vista que ações voltadas ao abrigamento e combate à fome, com abertura de abrigos provisórios noturnos, com direito a 03 refeições todos os dias da semana, ou o reforço das medidas socioassistenciais na hipótese em que o município já ostenta abrigo em funcionamento, são mais relevantes para garantia de direitos e execução de políticas públicas em prol de pessoas vulneráveis, especialmente a população de rua.

Esclarece-se que a presente recomendação consubstancia instrumento de promoção de solução extrajudicial, objetivando, com fulcro no artigo 4º, II e VII, a defesa e a tutela adequada dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

Por fim, com fulcro no art. 44, X, da Lei Complementar n. 80/94, **requisita-se** a apresentação de resposta no **prazo de 15 (quinze) dias**, no e-mail deste gabinete - **gabinete.dndh@dpu.def.br** -, com a juntada de processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências a respeito dos fatos tratados nesta recomendação, **notadamente informando as medidas implementadas ou as razões para o não acolhimento do recomendado.**

No aguardo da resposta, despeço-me cordialmente.

Brasília/DF, 30 de maio de 2023.

CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO

Defensora Pública Federal
Defensora Nacional de Direitos Humanos

DIEGO BRUNO MARTINS ALVES

Defensor Público Federal
Defensor Regional de Direitos Humanos em Alagoas

[1] **Disponível em:** <<https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>>. Acesso em: 30/05/23.

[2] **Disponível em:** <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099015112012126833/pdf/P17538305622600c00bf3f09659df1f2f79.pdf>>. Acesso em: 30/05/23.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Bruno Martins Alves, Defensor(a) Público(a) Federal**, em 14/06/2023, às 13:58, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro, Defensor(a) Nacional de Direitos Humanos.**, em 16/06/2023, às 08:35, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **6194324** e o código CRC **AE9642DC**.