

CONCESSÃO DE AUXÍLIOS A PESSOAS CARENTES

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

O consulente questiona a respeito da legalidade de a prefeitura municipal conceder auxílios financeiros a pessoas carentes.

Dispõe a Constituição Federal:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

O mencionado dispositivo constitucionalizou o denominado "princípio da isonomia", o qual exige tratamento igualitário para todos, sem qualquer discriminação de raça, cor, idade, sexo e religião.

No entanto, o princípio constitucional somente alcançará a sua plenitude se interpretado teleologicamente, sem desconhecer que, sociologicamente, as pessoas são diferentes umas das outras. Portanto, o hermeneuta e o aplicador da lei terão de aplicar o princípio da isonomia no sentido material, ou seja, dispensando tratamento igualitário para pessoas em idênticas situações, mas discriminando os casos diferentes, na medida de suas desigualdades.

Veja-se a lição de Alexandre de Moraes: [1]

Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida que se desiguam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressaltado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal.

O princípio da igualdade assegurado pela Carta Política deve ser entendido sob dois aspectos. De um lado, pelo legislador, que deve ter o cuidado de não editar leis, regulamentos, atos

normativos, que possam gerar diferenciações de tratamento a pessoas que se encontrem em posição idêntica, e, de outro lado, do intérprete, na aplicação de dita legislação de forma igualitária, sem criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, não autorizadas pela Constituição.

Portanto, o que a Constituição Federal veda é o tratamento desigual de pessoas que se encontrem na mesma posição, gerando diferenciações não razoáveis e arbitrárias. As diferenciações utilizadas para atender a um objetivo razoável e aceitável sob o ponto de vista dos padrões normais, tendo como fundo uma relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade pretendida, está em sintonia com as garantias fundamentais constitucionalmente protegidas.

Novamente o ensinamento de Alexandre de Moraes: [2]

Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado.

Voltando à dúvida apresentada pelo consulente, vislumbra-se a possibilidade de concessão de auxílios a pessoas necessitadas, desde que objetivamente comprovada a situação de carência.

A Constituição Federal, de índole marcadamente social, em inúmeras passagens encarece o dever estatal de prestar assistência aos desamparados: (grifou-se)

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - **cuidar da saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 194. A **seguridade social** compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à **assistência social**.

Art. 195. (...)

§ 2º. A **proposta de orçamento da seguridade social** será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e **assistência social**, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e **ações de assistência social** da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

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.

§ 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.

A prefeitura deverá estabelecer critérios objetivos para a identificação das situações de carestia, de sorte a endereçar as ações assistenciais apenas à população realmente desamparada. Para tanto, o setor de assistência social do município deverá:

- a) organizar e manter cadastro de pessoas carentes residentes no município;
- b) investigar e certificar a hipossuficiência econômico-financeira das pessoas cadastradas;
- c) avaliar os pedidos de assistência formulados, emitindo parecer a respeito.

A análise dos requisitos para a legítima concessão do benefício (carência do requerente) deverá ser rigorosa, de sorte a recusar atendimento a cidadãos oportunistas, que não necessitam do assistencialismo municipal, e canalizar os escassos recursos públicos aos realmente desamparados.

Quanto à natureza do auxílio, não se recomenda a dação de dinheiro, que, por ser de fácil troca, poderá ser utilizado de forma escusa, distintamente da informada pelo requerente. [3] A entrega de bens de consumo não duráveis representa a melhor solução (medicamentos, roupas, alimentos, etc.).

Sempre que possível, a ajuda assistencial não deverá ser graciosa, sem contraprestação. É salutar que o beneficiário preste algum serviço à prefeitura e/ou a comunidade para fazer jus ao favor estatal. O tema já mereceu a atenção do legislador pátrio, através da edição da Lei 9608/1998 (com alterações promovidas pela Lei 10748/2003 e pela Lei 10940/2004): (grifou-se)

Art. 1º. Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

§ único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º. O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º. O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

§ único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal "per capita" de até meio salário mínimo.

§ 1º. O auxílio financeiro a que se refere o "caput" terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.

§ 2º. O auxílio financeiro poderá ser pago por órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.

§ 3º. É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o 2º (segundo) grau.

§ 4º. Para efeitos do disposto neste artigo, considera-se família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros.

A Lei 9608/1998 poderá, por exemplo, ser empregada como fundamento para a instituição de frentes de trabalho destinadas a minorar grave problema social existente no município (desemprego, entressafrá, etc.).

A organização de frentes de trabalho é instrumento frequentemente utilizado para combater o desemprego e os efeitos da seca. Exemplo do primeiro caso é o Estado do Paraná, que, em

1996, através da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho, repassou aos municípios recursos financeiros destinados à criação de frentes de trabalho para combater o desemprego de bóias-frias em épocas de entressafra. No segundo caso, tem-se a SUDENE e o seu Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca, o qual contempla, entre outras, as denominadas "frentes produtivas de trabalho".

O Tribunal de Contas do Paraná já se manifestou a respeito da matéria:

Consulta. Recursos repassados ao município, destinados à "frente de trabalho" para minorar o problema social causado pelo desemprego de bóias-frias, em épocas de entre-safra. Não há necessidade de realização de teste seletivo, conforme o artigo 37, IX, da CF/88 e art. 27, IX, "a" e "b", da CE/89, tendo em vista que o Estado não atuará como empregador, mas como garantidor da estabilidade social.

(Protocolo 169707/1996, Resolução 15273/1996)

Embora a Lei 9608/1998 refira-se a "serviço voluntário", admite que a atividade seja remunerada, até o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), pelo prazo máximo de seis meses. Aliás, a precariedade (sazonalidade e provisoriedade) é nota característica do programa, não se podendo admitir que a ajuda financeira seja permanente, ou, ao menos, que sempre as mesmas pessoas se beneficiem do favor.

Não se vislumbra óbices, contudo, ao pagamento dos serviços na forma de salário "in natura", por exemplo, através da entrega de cestas básicas, procedimento, aliás, até recomendável, pois compatível com a natureza assistencial do trabalho voluntário.

Inexiste vínculo empregatício (art. 1º, § único, Lei 9608/1998) e não há necessidade de realização de teste seletivo, pois o município não atuará como empregador e sim como garantidor da estabilidade social.

Sugere-se que o poder executivo envie projeto de lei à apreciação da câmara municipal, regulamentando a instituição de frentes de trabalho no município. O projeto deverá contemplar os seguintes tópicos:

- a) rol de problemas sociais a serem atacados;

b) número máximo de contratados a cada evento social gravoso e/ou período de tempo;

c) valor da remuneração dos trabalhadores e forma de pagamento – a adoção de diárias é recomendável, sugerindo-se o máximo de 1/30 (um trinta avos) do salário mínimo;

d) atividades a serem exercidas pelos trabalhadores – por exemplo, coleta de lixo, limpeza e manutenção de esgotos, ruas, praças e prédios públicos;

e) autorização para a contratação direta, sem realização de teste seletivo e/ou concurso público – recomenda-se seja firmada parceria com o sindicato dos trabalhadores rurais e/ou com a agência local da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que se encarregarão de cadastrar e selecionar os beneficiários; o pagamento dos trabalhadores também poderá ser feito através das referidas instituições;

f) identificação da dotação orçamentária a ser utilizada para a contabilização das despesas – preferencialmente na assistência social.

A vigência da frente de trabalho deverá ser pelo período máximo de 180 dias (Lei 9608/1998, art. 3º-A, § 1º; Lei 8666/1993, art. 24, inciso IV, por analogia). As contratações deverão beneficiar trabalhadores carentes e desempregados, residentes no município.

É aconselhável a expedição de decreto declarando a situação de emergência e/ou de calamidade pública enfrentada pelo município (art. 24, inciso IV, Lei 8666/1993, por analogia).

As contratações visam a resolver um problema social, assim, os respectivos dispêndios têm natureza assistencial e não salarial, o que os afasta do conceito de “despesa com pessoal”. Todavia, o art. 18, § 1º, LRF, determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “outras despesas de pessoal”. Instalada a dúvida, e para evitar problemas com os órgãos de controle externo, aconselha-se que o município insira os gastos com frentes de trabalho na despesa com pessoal, ainda que a remuneração seja paga através de cestas básicas (pois caracterizada como salário “in natura”).



Concluindo, há possibilidade de a prefeitura conceder auxílios às pessoas de baixa renda que comprovem insuficiência de recursos para arcar com as despesas necessárias à sua subsistência, desde que adotados critérios objetivos para a aferição da carência. Preferencialmente à concessão de ajuda pecuniária, deverá haver a entrega de bens de consumo não duráveis (medicamentos, roupas, alimentos, etc.). Poderá, ainda, ser instituído o chamado “trabalho voluntário”, nos moldes previstos na Lei 9608/1998.

NOTAS:

[1] **Direito Constitucional.** 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 64.

[2] Idem, p. 65, mencionando Celso Antonio Bandeira de Mello.

[3] Sabe-se, por exemplo, que a maior parte dos casos de alcoolismo e tabagismo figura entre a população de baixa renda. A prefeitura não dispõe de instrumentos fiscalizatórios aptos a coibir que as ajudas pecuniárias sejam empregadas na manutenção de tais vícios.