



PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 2.180, de 2021, da Senadora Eliziane Gama, que *institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID) e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluí-lo entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei (PL) nº 2.180, de 2021, de autoria da Senadora Eliziane Gama, que *institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID) e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluí-lo entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.*

Para tanto, o art. 1º do PL institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID), de natureza contábil-financeira, destinado a garantir auxílio financeiro, na forma do art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que *dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*, aos menores de 18 anos de idade que tiveram ao menos um dos pais ou responsáveis falecidos em decorrência da covid-19 e cuja família remanescente não tenha os meios para prover a sua manutenção.



Os §§ 1º e 2º do art. 1º definem, respectivamente, os critérios subjetivos e a abrangência temporal que habilitam a concessão do auxílio financeiro. Nesse sentido, o PL estabelece, para os fins de aplicação da lei, como família aquela composta pelos menores, pais e mães, avôs e avós, padrastos e madrastas, tios e tias, cônjuges, companheiros ou companheiras, irmãos e irmãs ou enteados maiores de idade, que vivam sob o mesmo teto dos órfãos, como também as relações decorrentes de guarda e tutela. Define, ainda, que o amparo é conferido a crianças que ficaram órfãs no intervalo entre a data da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus, reconhecida pelo Poder Executivo, e até um ano após declarado seu fim.

O art. 2º elenca as fontes de recursos do FACOVID, incluindo, além de dotações consignadas na lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, doações, rendimentos advindos da remuneração de aplicações do seu patrimônio e a participação no produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.

O art. 3º afirma que os recursos do FACOVID serão transferidos aos Fundos Municipais da Assistência Social, segundo critérios que serão estabelecidos em resolução do Conselho Nacional de Assistência Social.

O art. 4º do projeto propõe a modificação da alínea *h* do inciso I do art. 16 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, reduzindo de 19,13% para 18,13% o percentual da arrecadação das loterias de prognósticos numéricos destinado à cobertura das despesas de custeio e manutenção do agente operador dessas loterias. Além disso, inclui a alínea *j*, que destina 1% da arrecadação ao recém-criado Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID).

Por fim, o art. 5º traz a cláusula de vigência, fixando-a a partir da data da publicação.

Na justificativa, a autora menciona estudo da economista Ana Amélia Camarano, pesquisadora do Ipea, intitulado “*Os dependentes da Renda dos Idosos e o Coronavírus: órfãos ou novos pobres?*”, o qual advertia que, caso se mantivesse a média de mil mortes diárias por covid-19 registrada à época de sua publicação, aproximadamente 1 milhão de crianças poderiam ser levadas à pobreza em razão da perda de idosos que sustentavam seus lares. A autora destaca, contudo, que o impacto da pandemia foi ainda mais amplo, atingindo também pais e mães em idade produtiva, o que gerou um elevado



número de crianças e adolescentes órfãos, muitos dos quais pertencentes a famílias sem recursos para assegurar sua subsistência, tornando urgente a implementação de medidas de amparo.

A matéria foi distribuída para análise desta CDH e segue, posteriormente, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa.

Consigna-se que, até a presente data, a proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-E, inciso VI, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CDH opinar sobre proposições que tratem da proteção à infância e à juventude, razão pela qual é regimental a análise da matéria por esse colegiado.

No que diz respeito ao mérito, embora seja relevante estabelecer mecanismos eficazes para amparar a infância e a juventude diante dos impactos profundos causados pela pandemia de covid-19, o PL nº 2.180, de 2021, possui vícios insanáveis que maculam a sua viabilidade.

É fundamental destacar que o artigo 167, inciso XIV, da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, veda a criação de fundo público quando seus objetivos possam ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou pela execução direta de programação orçamentária e financeira de órgãos ou entidades da administração pública.

Diante disso, entendemos que a proposição poderá ser objeto de questionamentos quanto à sua constitucionalidade, pois seus objetivos podem ser concretizados pela implementação de um programa governamental direcionado às suas finalidades, sem a instituição de um fundo específico.

Além disso, a constitucionalidade da iniciativa parlamentar pode ser questionada. Isso porque a iniciativa legislativa para a criação de fundos públicos é prerrogativa do órgão ou autoridade de cada Poder que detenha competência para propor a legislação referente à criação dos órgãos responsáveis por sua administração e pelo atendimento de suas finalidades.



Essa prerrogativa decorre da autonomia administrativa e financeira de cada Poder, que garante a exclusividade na proposição de leis que instituem fundos orçamentários geridos por seus respectivos órgãos.

No caso específico, trata-se de um fundo a ser gerido por órgãos do Poder Executivo. Dessa forma, com base nas normas constitucionais sobre iniciativa legislativa, especialmente no que se refere à organização e funcionamento da administração pública, conclui-se que a competência para a proposição recai sobre o Presidente da República, considerando que se trata de uma lei que institui um fundo administrado por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal (art. 61, § 1º, II, *e*, da Constituição Federal).

Ainda, entendemos que a proposta possui alcance restrito para atingir as finalidades que propõe.

O PL não define um valor específico para o auxílio financeiro. Da mesma forma, não especifica o critério a ser utilizado para avaliar se a família remanescente possui condições de suprir as necessidades dos órfãos.

Outrossim, ao definir a abrangência do termo “família”, apresenta uma redação imprecisa, o que pode ocasionar incertezas quanto à aplicação do benefício, especialmente ao considerar como família aquela composta por membros que “vivam sob o mesmo teto dos órfãos”.

Deve-se observar que, em caso de falecimento dos pais, tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) quanto o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) estabelecem quem pode assumir a responsabilidade pelo cuidado de crianças e adolescentes órfãos, sempre priorizando o princípio do melhor interesse infantojuvenil, sem vincular essa responsabilidade à coabitação. Além disso, o Código Civil prevê que, na ausência dos ascendentes, a obrigação de prestar alimentos pode recair sobre outros parentes, que nem sempre coincidem com aqueles responsáveis pela guarda ou tutela. Essa previsão é mais abrangente do que a contida no §1º do projeto, pois permite recorrer inclusive a parentes colaterais até o quarto grau, como os primos. Diante disso, a previsão contida no §1º do art. 1º do PL revela-se juridicamente inadequada.

Por fim, considerando que a ausência dos responsáveis financeiros compromete a segurança de milhares de crianças e adolescentes em todo o País – impactando diretamente o pleno exercício de seus direitos fundamentais –, entendemos que qualquer medida voltada ao atendimento de suas necessidades



não pode ignorar os efeitos sociais da orfandade, independentemente de sua causa, sobretudo para a população em situação de vulnerabilidade.

De acordo com levantamento realizado pelos Cartórios de Registro Civil, com a colaboração da Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN-Brasil), desde 2021, cerca de 43,9 mil crianças e adolescentes se tornaram órfãos de pelo menos um dos pais anualmente no Brasil.

Trata-se de uma realidade que evidencia a necessidade de formulação de políticas adequadas e eficazes para garantir o suporte necessário a essa parcela da população, que enfrenta desafios significativos devido à perda de seus responsáveis.

Diante disso, entendemos que a proposição, embora revele as louváveis intenções de sua autora, não reúne elementos que justifiquem seu acolhimento.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 2.180, de 2021.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

