

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões Temáticas, sobre o Projeto de Lei nº 1.888, de 2020, *que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), no exercício de 2020, em razão do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus transmissor da Covid-19.*



SF/20132.51628-01

Relator: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Em análise deste Plenário, o Projeto de Lei (PL) nº 1.888, de 2020, de autoria das deputadas Leandre e Carmen Zanotto, que cria auxílio financeiro emergencial, no montante de até R\$ 160 milhões, a ser repassado pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

O rateio do auxílio será feito pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), mediante critério que leve em consideração o número de idosos atendidos. As ILPIs podem ser beneficiadas independentemente da existência de débitos ou da situação de adimplência em relação a tributos e contribuições, não sendo requerido, ademais, o Certificado Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

Os recursos deverão ser repassados às entidades beneficiadas em até 30 dias, contados da data de publicação da lei resultante da aprovação

da proposição, e o MMFDH deverá informar aos Conselhos da Pessoa Idosa e aos Conselhos de Assistência Social a lista das instituições contempladas.

O MMFDH também deverá publicar a relação das ILPIs beneficiadas em até 30 dias da data do crédito em conta corrente e as instituições beneficiadas deverão prestar contas do uso dos recursos aos respectivos conselhos da pessoa idosa e de assistência social em âmbito estadual, distrital ou municipal.

Os recursos recebidos a título de auxílio emergencial serão utilizados, preferencialmente, para: ações de prevenção e de controle da infecção dentro das ILPIs; compra de insumos e de equipamentos básicos para segurança e higiene dos residentes e funcionários; compra de medicamentos; e adequação dos espaços para isolamento dos casos suspeitos e leves.

A proposição prevê que, para custear as despesas por ela criadas, poderão ser utilizados os recursos financeiros do Fundo Nacional do Idoso, inclusive os saldos de exercícios anteriores.

A proposição recebeu treze emendas, que serão detalhadas na análise.

II – ANÁLISE

Aspectos jurídicos

O art. 230 da Constituição Federal dispõe que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

No mesmo sentido, o Estatuto do Idoso, determina ser “obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.” Prevê, ainda, “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso”, além de estabelecer como dever de todos a prevenção de “ameaça ou violação aos direitos do idoso”.

É oportuno citar, ainda, que o Estatuto obriga as instituições que abrigarem idosos "a manter padrões de habitação compatíveis com as necessidades deles, bem como provê-los com alimentação regular e higiene indispensáveis às normas sanitárias e com estas condizentes”.

À luz desses dispositivos, podemos concluir que a proposição é plenamente compatível com as normas constitucionais e legais pertinentes à matéria.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, o art. 65 da LRF foi modificado pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para afastar as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 da LRF, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

O art. 16 da LRF determina que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade

com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Entretanto, com a alteração do art. 65 da LRF, a proposição não precisa atender a tais exigências.

Mérito

A proposta é meritória, pois a pandemia de covid-19 afeta estatisticamente mais, e mais gravemente, a população idosa do que a de outras faixas etárias. As instituições de atendimento a idosos podem tornar-se foco de contaminação pela doença, se não tiverem condições de adotar medidas de prevenção, com resultados dramáticos em termos de perdas de vidas, como já foi observado em outros países.

Essas medidas incluem equipamentos de proteção individual, exames para detecção da doença, restrições às visitas e outras que podem ter custos financeiros elevados em momento em que presumivelmente muitas dessas instituições estão perdendo receitas e doações. Não há exagero em dizer que é questão urgente de vida ou morte.

Conforme dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, nos primeiros meses de 2011, o País contava com 3.548 ILPIs, que faziam cerca de 83.000 atendimentos. Como, desde então, a população de idosos no Brasil cresceu aproximadamente 50%, podemos estimar que essas instituições atendam, atualmente, em torno de 120.000 idosos. Dessa forma, o auxílio de R\$ 160 milhões equivaleria a R\$ 1.333,00 por idoso atendido, o que consideramos um valor razoável.

Além de salvar vidas, o uso dos recursos para prevenir a disseminação do novo coronavírus em instituições que atendem idosos irá

ajudar a reduzir a utilização de leitos hospitalares, inclusive caras e escassas UTIs, economizando, portanto, recursos públicos e salvando mais vidas.

Emendas

A **Emenda nº 1-PLEN**, da Senadora Rose de Freitas, substitui as menções ao MMFDH por referências ao Poder Executivo, para evitar possível arguição de inconstitucionalidade por violação da competência privativa do Presidente da República para dispor sobre a organização da administração federal.

Entendemos que as referências ao MMFDH não constituem vício de iniciativa, pois há diferença entre a reserva de iniciativa, prevista no art. 61, § 1º da Constituição, e a reserva de competência para organizar o funcionamento da administração, prevista no art. 84. Ademais, as obrigações especificadas já são atribuições inerentes àquele Ministério, não havendo, portanto, alteração de suas atribuições. Dessa forma, não há inconstitucionalidade. Por isso, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 2-PLEN**, do Senador Fabiano Contarato, determina que o critério de rateio do valor do auxílio entre as ILPIs será definido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, em até 15 dias, levando em consideração o número de idosos atendidos, tendo em vista que compete àquele colegiado fixar os critérios para utilização dos recursos do Fundo Nacional do Idoso, conforme disposto na Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010.

Entendemos que se o objetivo é que a definição dos critérios de rateio seja feita o mais rápido possível, a obrigação deve ser do Ministério,

que pode fazê-lo rapidamente por meio de decreto, enquanto o Conselho terá ainda que reunir-se e deliberar sobre o tema. Por isso, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 3-PLEN**, do Senador Alessandro Vieira, atribui ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa competência para fixar os critérios de rateio do auxílio com preferência às instituições que tenham menor disponibilidade de recursos financeiros para adquirir equipamentos de proteção individual e produtos de higiene e limpeza, proporcionalmente ao número de idosos atendidos. Prevê, ainda, que o Poder Executivo dê publicidade à lista de instituições contempladas antes de efetuar o crédito dos recursos.

Entendemos que o MMFDH é a instituição adequada para gerir o repasse do auxílio emergencial às ILPIs, conforme definido na proposição, e que aguardar reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa para somente então definir critérios poderia burocratizar e atrasar o repasse de recursos, prejudicando a eficácia e a tempestividade do auxílio pretendido. Quanto à publicidade prévia dos contemplados, entendemos que a urgência do auxílio justifica a forma prevista na proposição, que não impede o controle preventivo e repressivo de eventuais erros e desvios. Por essas razões, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 4-PLEN**, do Senador Romário, prevê que as ILPIs que prestam serviços por delegação do Poder Público possam receber repasses adicionais diretamente do órgão gestor dos respectivos contratos, mediante aditamento.

Não vemos pertinência temática estrita entre a possibilidade de aditamento de contratos de prestação de serviços e o auxílio de que trata o PL nº 1.888, de 2020. As ILPIs que prestam serviços por delegação já podem,

naturalmente, receber recursos adicionais mediante aditamentos contratuais, na forma já prevista em lei, e poderão receber o auxílio de que trata a proposição, sem impedimento algum. Por essa razão, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 5-PLEN**, do Senador Romário, dispõe que poderão receber o auxílio de que trata a proposição as instituições sem fins lucrativos, não delegadas nem mantidas pelo Poder Público, inscritas nos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa ou nos Conselhos Municipais de Assistência Social, ou, na ausência destes, nos Conselhos Estaduais da Pessoa Idosa ou no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa ou nos Conselhos Estaduais ou Nacional de Assistência Social. Prevê, ainda, que o critério de rateio a ser definido pelo MMFDH considere eventuais repasses de verbas públicas já recebidos pelas ILPIs.

Não vemos relevância no fato de ser a ILPI pública ou privada, mantida ou não pelo Poder Público, ou na possibilidade de já ter recebido, ou não, verbas públicas. Não convém desviar o foco da proposição, que é atender os idosos, para uma corrida por recursos entre ILPIs públicas ou privadas, ou ainda para uma discussão sobre qual teria recebido mais ou menos recursos do Erário. O que importa, afinal, é garantir que as ILPIs, independentemente de seu perfil público ou privado, ou da origem de suas receitas, tenham recursos para atender às necessidades dos idosos. Por essas razões, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 6-PLEN**, do Senador Rogério Carvalho, tem por finalidade explicitar que a competência do Tribunal de Contas da União não fica afastada pelo dever das ILPIs de prestar contas aos respectivos Conselhos da Pessoa Idosa estaduais, distrital ou municipais e aos Conselhos de Assistência Social estaduais, distrital ou municipais.

Concordamos com a importância da fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, mas ressaltamos que sua atuação não é, de modo algum, afastada pela obrigação de prestar contas aos conselhos mencionados na proposição. Essa prestação de contas é obrigação nova, diretamente ligada ao objeto da proposição e deve, portanto ser expressamente prevista nela mesma, sem prejuízo da atuação, inclusive *ex officio*, do Tribunal de Contas da União. Sendo, portanto, desnecessária a alteração, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 7-PLEN**, do Senador Tasso Jereissati, determina mecanismos adicionais de prestação de contas pelas instituições beneficiárias do auxílio e pelo MMFDH.

Entendemos que a proposição já definiu mecanismos de controle adequados, além dos já existentes para quaisquer programas do governo federal, tais como a fiscalização da Corregedoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União. Medidas adicionais podem burocratizar e dificultar a execução do programa, sem reforçar de fato o controle já existente. Por isso, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 8-PLEN**, do Senador Paulo Paim, modifica o art. 37 do Estatuto do Idoso para determinar o apoio, com recursos públicos, às ILPIs que atendam idosos carentes, assim considerados os que, individualmente, tenham renda mensal familiar per capita de até um quarto do salário mínimo.

O PL nº 1.888, de 2020, trata de um programa temporário de apoio às ILPIs, no ambiente da crise resultante da pandemia do coronavírus. Medidas de apoio permanente precisam ser tratadas em projetos de lei específicos. Por isso, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 9-PLEN**, da Senadora Kátia Abreu, autoriza os estados, o Distrito Federal e os municípios a utilizar os saldos dos respectivos fundos assistenciais para o mesmo fim previsto no PL nº 1.888, de 2020.

O propósito é louvável, mas cabe a cada ente da Federação dispor sobre o assunto em lei própria, não podendo a União invadir a competência legislativa dos demais entes, sob pena de ferir sua autonomia. Por essa razão, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 10-PLEN**, do Senador Rodrigo Cunha, que define o valor mínimo de R\$ 60 milhões e máximo de R\$ 160 milhões a serem destinados ao auxílio emergencial em favor das ILPIs, apesar de meritória, foi retirada a pedido de seu autor, o que prejudica a sua análise.

A **Emenda nº 11-PLEN**, da Senadora Kátia Abreu, determina prazos mais curtos definição dos critérios de rateio do auxílio às ILPIs e para a transferência dos recursos às entidades beneficiadas.

O prazo de 30 dias, definido na proposição, para transferência dos recursos às ILPIs é um prazo máximo. A liberação dos recursos pode ocorrer antes. Por isso, entendemos que o prazo não precisa ser reduzido e **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 12-PLEN**, do Senador Luiz do Carmo, traz para a proposição critérios de qualificação das ILPIs oriundos da Resolução de Diretoria Colegiada nº 283, de 26 de setembro de 2005, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Entendemos que tais critérios, precisamente por já estarem previstos na referida Resolução, não são necessários no texto da lei. Por isso, **rejeitamos** a emenda.

A **Emenda nº 13-PLEN**, do Senador Randolfe Rodrigues, obriga as ILPIs a fornecer equipamentos de proteção individual, bem como providenciar testes de contaminação para residentes e funcionários, em quantidade e periodicidade recomendadas pelas autoridades sanitárias.

O art. 3º, § 2º, do PL nº 1.888, de 2020, já estabelece critérios preferenciais para utilização dos recursos, inclusive ações de prevenção e de controle da infecção dentro das ILPIs, compra de insumos e de equipamentos básicos para segurança e higiene dos residentes e funcionários, compra de medicamentos, adequação dos espaços para isolamento dos casos suspeitos e leves. Ademais, seria temerário obrigar as ILPIs a fornecer equipamentos e testes específicos que podem estar em falta no mercado, o que resultaria em descumprimento involuntário de obrigação. Como o texto da proposição já atende, de modo mais abrangente, o objeto da alteração proposta, **rejeitamos** a emenda.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.888, de 2020, e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20132.51628-01