

## PARECER Nº 141, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 1326, da Senadora Rose de Freitas, que altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, para prever que o Poder Público garantirá a distribuição gratuita de insumos e produtos para saúde destinados à proteção individual e coletiva, à prevenção e ao tratamento de pessoas de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade e sobre o Projeto de Lei nº 3229, de 2020, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para autorizar a utilização de recursos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a compra de álcool em gel e máscaras N95/PFF2 ou equivalentes, ou de pano duplo 100% algodão, a serem distribuídos à população em estado de vulnerabilidade durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da covid-19.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

### I – RELATÓRIO

Chega ao Plenário do Senado Federal, para deliberação, os Projetos de Lei (PL) nº 1326 e 3229, ambos de 2020, de autoria dos Senadores Rose de Freitas e Veneziano Vital do Rêgo, respectivamente. Ambos tratam da oferta, pelo governo, de equipamentos de proteção à covid-19 para populações vulneráveis.

O PL nº 1326, de 2020, altera a Lei nº 13.979, de 2020, para estabelecer que o Poder Público garantirá a distribuição gratuita de insumos e produtos para saúde destinados à proteção individual e coletiva, à



SF/20814.35133-13

prevenção e ao tratamento de pessoas de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de enfrentar os impactos coronavírus.

A ilustre Senadora Rose de Freitas, autora do projeto, argumenta, na justificção, que de pouco adianta promover o isolamento social para as camadas mais pobres da população quando elas não têm acesso a produtos como sabão de limpeza e álcool em gel, que possibilitaria a higienização frequente das mãos.

Por força do Requerimento nº 2276, de 2020, da Senadora Rose de Freitas, aprovado em 17 de setembro último, os PL 1326 e 3229 passaram a tramitar conjuntamente.

O PL nº 3229, de 2020, altera a Lei nº 8.742, de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para autorizar o uso de recursos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a compra de álcool em gel e máscaras N95/PFF2, ou equivalentes, ou de pano duplo 100% algodão, que serão distribuídos para populações em estado de vulnerabilidade durante o estado de emergência de saúde pública decorrente da covid-19.

Na justificção, o excelentíssimo Senador Veneziano Vital do Rêgo, autor da matéria, destaca a importância do álcool em gel e do uso de máscaras para conter a propagação da covid-19, mas lembra que parte significativa da população brasileira não dispõe de recursos para adquirir esses importantes dispositivos de segurança. A alocação de recursos do Suas para esse fim contribuiria para solucionar o problema.

Nos dois projetos, prevê-se vigência imediata da Lei.

O PL nº 1326, de 2020, não recebeu emendas. Já o PL nº 3229, de 2020, recebeu oito emendas.

A Emenda nº 1, do Senador Jacques Wagner, prevê que as máscaras e o álcool em gel deverão ser distribuídos não somente para a população em situação de vulnerabilidade, como prevê o projeto, mas também aos abrigos que acolhem essa população. Posteriormente, por meio do Requerimento nº 2280, de 2020, o Senador Jacques Wagner solicitou a retirada dessa emenda.

O Senador Rogério Carvalho é autor das Emendas nºs 2 e 3.



A Emenda nº 2 obriga o Poder Público a distribuir máscaras e álcool em gel também para a população carcerária.

A Emenda nº 3 substitui a autorização para compra de máscaras para autorização para compra de equipamentos de proteção individual, o que inclui, mas não se limita às máscaras.

A Emenda nº 4, da Senadora Rose de Freitas, propõe a obrigatoriedade da distribuição de álcool em gel e máscaras para alunos de escolas públicas e creches.

A Emenda nº 5, do Senador Fabiano Comparato, permite que os recursos do Suas sejam utilizados para aquisição de máscaras de qualquer material, e não somente de 100% algodão, desde que tenham sua eficiência comprovada.

A Emenda nº 6, também da Senadora Rose de Freitas, proíbe a revenda, troca ou qualquer outro tipo de repasse dos produtos recebidos gratuitamente previstos pelo PL.

A Emenda nº 7, da Senadora Mara Gabrilli, estende os benefícios do PL aos cuidadores e atendentes da população em estado de vulnerabilidade.

A Emenda nº 8, do Senador Randolfe Rodrigues, prioriza a distribuição dos insumos para as famílias inscritas no CadÚnico, às beneficiárias de creches e abrigos públicos, à população carcerária, aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

## **II – ANÁLISE**

Em princípio, a análise que se segue se aplica aos dois projetos, tendo em vista as similaridades que apresentam. Somente quando destacar as diferenças, irei mencionar sobre qual projeto estarei especificamente me referindo.

Analisarei inicialmente os aspectos formais das matérias.

A apreciação dos projetos diretamente pelo Plenário, sem passar previamente por comissões temáticas, está amparada pelo § 3º do Ato da



Comissão Diretora nº 7, de 2020, que prevê que, durante o estado de calamidade, cabe deliberação pelo Plenário de matérias urgentes, que não podem esperar a normalização desta situação atípica que estamos vivenciando. Certamente é o caso do fornecimento de insumos e produtos para saúde destinados à proteção individual e coletiva (o que inclui máscaras e álcool em gel) para as populações carentes, conforme discorrerei em mais detalhes adiante. Em verdade, se esperarmos o fim da pandemia para deliberarmos sobre as matérias, elas perderão oportunidade.

Os projetos não conflitam com nosso ordenamento constitucional e legal. Em particular, a iniciativa parlamentar é legítima, por se tratar de matéria de competência da União e não dispor sobre assunto de competência privativa do Presidente da República (conforme arts. 48 e 61, § 1º, ambos da Constituição).

De forma geral, os projetos obedecem aos princípios estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre elaboração de normas. Farei, entretanto, uma sugestão para aprimorar a técnica legislativa do PL nº 3229, de 2020, que apresentarei posteriormente.

Quanto ao mérito, não há o que ser questionado. Há vários produtos e equipamentos capazes de reduzir ou mesmo impedir a propagação da Covid-19. Especificamente em relação à máscara e ao álcool em gel, a Organização Mundial de Saúde (OMS) publicou em junho último diretivas recomendando seu uso para o combate à covid-19. Também em junho, estudo publicado na Revista The Lancet, cujo título, em tradução livre para o português, seria “Distanciamento físico, máscaras e proteção ocular para prevenir transmissão entre indivíduos do SARS-CoV-2 e da covid-19: uma revisão sistemática e meta análise” (no original: “Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis”), concluiu pela importância do uso de máscaras para conter a difusão da doença. Destaque-se que esse estudo compilou os resultados de nada menos que 172 trabalhos produzidos em 16 países e seis continentes.

É claro, máscara, álcool em gel e outros equipamentos de segurança, sozinhos, não impedem a contaminação, sendo necessárias outras medidas, como distanciamento social. Mas contribuem enormemente para reduzir o ritmo com que a doença se espalha. Além disso, há vários estudos mostrando que a severidade da covid-19 depende da carga viral. O uso de máscaras, do álcool em gel e de outros equipamentos de segurança, ao reduzir essa carga, também contribuem para que, na eventualidade de o



indivíduo ficar doente, haverá maior probabilidade de a covid-19 apresentar uma evolução benigna.

Infelizmente, também é bastante óbvio que parte significativa da população brasileira não dispõe de recursos para adquirir máscaras, álcool em gel ou outros produtos de segurança. Levantamento feito pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), baseado nos dados da PNAD contínua anual de 2019, do IBGE, mostra que 30% dos domicílios brasileiros têm renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. É um universo, portanto, de cerca de 70 milhões de indivíduos. Com a forte queda esperada para o PIB de 2020, esse contingente de desfavorecidos deve estar ainda maior.

Observe-se que a proteção dessa camada mais desassistida da população, além de ser meritória *per se*, é também importante para ajudar a proteger a população como um todo. Afinal, para doenças como a covid-19, que apresentam alto índice de contágio, proteção individual e proteção coletiva se confundem.

Até o momento tratei das semelhanças dos projetos. Discutirei a seguir, suas diferenças, que se destacam em dois pontos: abrangência e impacto sobre as contas públicas.

Sobre a abrangência, o PL nº 1326, de 2020, é mais genérico, pois prevê o fornecimento de “insumos e produtos para saúde destinados à proteção individual e coletiva”. Já o PL nº 3229, de 2020, é mais específico, pois trata da distribuição de “álcool em gel e máscaras N95/PFF2 ou equivalentes, ou de pano duplo 100% algodão”.

Para a situação atual, onde já há um conhecimento relativamente bem disseminado sobre as formas de prevenir a doença, minha preferência é pela redação mais restrita, do PL nº 3229, de 2020. Em primeiro lugar, porque o álcool em gel e as máscaras parecem ser os produtos de uso pela população em geral que vêm se mostrando mais eficazes na contenção da doença. Em segundo lugar, nossos sistemas de saúde e de assistência social são bastante descentralizados. Ao abrir demais a possibilidade de produtos a serem adquiridos, torna-se mais difícil a coordenação dos trabalhos em nível nacional, perdem-se os potenciais benefícios de compras centralizadas e aumenta a probabilidade de mau uso dos recursos, com aquisições de produtos que podem se revelar pouco úteis para o combate ao coronavírus.



Em relação ao impacto sobre as contas públicas, o PL nº 3229, de 2020, é neutro. Isso porque esse PL não propõe novos gastos, mas, tão somente, autoriza o Suas a redirecionar suas atuais despesas para aquisições de máscaras e álcool em gel. Reforço que não há qualquer imposição de gastos mínimos, somente a autorização para compras de máscaras e álcool em gel.

Já o PL 1326 pressiona as contas públicas, uma vez que obriga o Poder Público a oferecer os insumos e produtos para saúde destinados à proteção individual e coletiva.

Do ponto de vista de atendimento à legislação sobre finanças públicas, é verdade que a situação de calamidade que estamos vivenciando, formalizada pelo Decreto Legislativo nº 88, de 2020, relaxa uma série de requisitos para aumentos de despesas previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019). Entre os requisitos relaxados destacam-se a necessidade de autorização orçamentária prévia e a definição das formas de compensação do aumento de gastos, se via aumento de receitas ou redução de outras despesas. Similarmente, o art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, conhecida como a Emenda do Orçamento da Guerra, também dispensa a observância das limitações legais para aumento de despesas.

Entretanto, o fato de relaxarmos os requisitos para aumento de gastos não implica que devemos deixar de nos preocupar com eles. A situação fiscal do País deteriorou-se muito neste ano, e, agora que, ao que tudo indica, a fase crítica da pandemia esteja ficando para trás, é necessário pensar em nossa economia pós coronavírus.

Nesse quesito, o PL 1326, de 2020, gera fortes preocupações. Em primeiro lugar, a combinação de obrigatoriedade de fornecimento e não especificação dos produtos a serem distribuídos pode levar a um custo explosivo. Imaginemos, por exemplo, que apareça no mercado um aparelho que custe cem vezes mais do que as máscaras, mas que ofereça uma proteção semelhante ou somente marginalmente maior. Análises de relação custo/benefício não recomendariam a aquisição desse aparelho, mas como o PL não discrimina os produtos que o Poder Público é obrigado a oferecer, algumas famílias podem acionar a Justiça para ter acesso a esse aparelho, já que, para essas famílias, o custo do aparelho seria nulo.



Adicionalmente, a obrigatoriedade de fornecimento de materiais de proteção pode também gerar outras ineficiências. Por exemplo, em municípios onde a covid-19 já tiver sido debelada, não haveria necessidade de uso de máscaras. Ainda assim, a Lei obrigaria a sua aquisição.

Devido à sua maior especificidade e à menor pressão sobre as contas públicas, darei preferência para o PL nº 3229, de 2020. Discutirei a seguir as emendas.

Conforme já mencionado, a Emenda nº 1 foi retirada a pedido do próprio autor.

Em relação à Emenda nº 2, mesmo reconhecendo o mérito da proposta, entendo que se tornou prejudicada com a recém publicada Lei nº 14.033, de 2020, que abriu crédito extraordinário de quase R\$ 260 milhões para o Ministério da Justiça atuar no combate ao coronavírus, parte do qual destinada ao sistema prisional.

A Emenda nº 3 deve ser rejeitada, por deixar o texto muito genérico. Conforme expus anteriormente, é melhor limitar o escopo de atuação dos órgãos de assistência social ao fornecimento de álcool em gel e máscaras.

Opino pela rejeição também da Emenda nº 4 porque, além de gerar obrigações, semelhantemente ao que ocorre com o PL 1326, de 2020, prevê a aplicação de recursos do Suas em escolas públicas. Por uma questão de maior eficiência e transparência da gestão pública, recursos do Suas devem se limitar à assistência social, devendo as escolas públicas serem financiadas com recursos da educação.

Acatarei a Emenda nº 5, pois não há por que nos limitarmos a aquisição de máscaras confeccionadas por tecido 100% algodão se houver máscaras feitas com outros materiais igualmente eficientes na proteção da covid-19.

Também acato as Emendas nºs 6 e 7. O objetivo do PL é dar proteção aos mais vulneráveis. Se os beneficiários venderem as máscaras e o álcool em gel recebidos ou trocarem por outros produtos, a Lei se tornará ineficaz. Sobre a Emenda nº 7, faz todo o sentido proteger também os cuidadores e atendentes da população em estado de vulnerabilidade. Sem essa extensão de benefícios, a proteção seria incompleta.



Sobre a Emenda nº 8, acato parcialmente. Em verdade, proponho que a inscrição no CadÚnico seja condição para receber o benefício. No caso de abrigos e população carcerária, já existe lei específica sobre o assunto. No caso de creches, conforme argumentei em relação à Emenda nº 4, os recursos da assistência social não devem se confundir com os da educação. Concorro também com a distribuição de produtos para os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

Além das emendas que acatarei total ou parcialmente, entendo ser possível aprimorar o projeto em relação à técnica legislativa do projeto. A autorização pretendida pelo PL nº 3229, de 2020, deve vigorar apenas durante o atual estado de emergência, provocado pela pandemia da covid-19. De fato, o uso de máscaras e álcool em gel é algo muito específico da situação que vivenciamos, não sendo, provavelmente, replicável em futuros estados de emergência. Sendo assim, não considero adequado introduzir dispositivos de eficácia temporária em uma lei cuja eficácia é por prazo indeterminado. A emenda que apresentarei mantém o mesmo conteúdo do PL, mas na forma de lei autônoma.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 3229, de 2020, pela rejeição do Projeto de Lei nº 1326, de 2020, pelo acolhimento das Emendas nºs 5, 6 e 7 – PLEN, nos termos da seguinte emenda, e pela rejeição das demais.

#### **Emenda nº 9 - PLEN**

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 3229, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Fica autorizada a utilização de recursos do Sistema Único de Assistência Social, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para a compra de álcool em gel e máscaras N95/PFF2 ou equivalentes, ou de algodão ou tecidos que comprovadamente ofereçam proteção equivalente ou superior às máscaras de pano duplo 100% algodão, a serem distribuídos à população em estado de vulnerabilidade, bem como para as pessoas que exercem a função de cuidador ou atendente pessoal para esse público, independentemente de possuírem ou não ligação de parentesco, enquanto durar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto





Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, ou por outro que vier a sucedê-lo, e a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (covid-19).

§ 1º. Para ter direito ao benefício previsto no *caput*, além de estar em situação de vulnerabilidade, a família precisa estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico – de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

§ 2º Os materiais distribuídos gratuitamente no âmbito do *caput* não poderão ser comercializados, trocados ou repassados a qualquer título para outras pessoas.

§ 3º A Sistema Único de Assistência Social, em vez de distribuir os produtos de que trata o *caput* diretamente para as famílias, poderá entregar diretamente para Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs). ”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

