

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2010, do Senador Jefferson Praia, que *institui a Ajuda Especial de Manutenção para a família que mantém sob seus cuidados pessoa com mais de setenta anos de idade.*

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei do Senado institui a Ajuda Especial de Manutenção para as famílias com renda mensal *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo que mantenham sob seus cuidados pessoa com mais de setenta anos.

Tal ajuda já vem estabelecida no art. 1º, juntamente com os critérios a serem adotados para a definição da família destinatária do benefício.

O art. 2º estabelece os deveres que deverão ser assumidos pela família beneficiária, no sentido de promover o bem-estar do idoso e os cuidados mínimos necessários à vida condigna.

Conforme o art. 3º, as despesas decorrentes do benefícios serão arcadas pelo orçamento da Seguridade Social da União.

O projeto encerra com a cláusula de vigência, como o exercício fiscal subsequente ao da sua publicação.

O Projeto se justifica à luz dos dispositivos constitucionais que declaram o dever de cuidado com os idosos, especialmente, se pobres.

Inicialmente, o presente PLS foi distribuído para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

Nelas, o projeto foi aprovado sem qualquer ressalva ou alteração.

Posteriormente foi aprovado requerimento para que fosse ouvida, ainda, esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A apreciação do PLS nº 236, de 2010, por este Colegiado decorre de suas funções previstas no art. 99, I e IV, do Regimento Interno do Senado.

A constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa, bem como o mérito relativo à seguridade social, foram apreciados pela CAS, em decisão tomada em caráter terminativo.

A aprovação, em 12 de dezembro de 2012, do Requerimento nº 1.056/2012, do Senador Paulo Davim, todavia, atribuiu à CAE o exame da matéria para posterior deliberação terminativa pela CAS.

Quanto ao Mérito

Trago a colação excertos do relatório do senador Clovis Fecury, aprovado na CDH, que muito claramente apresenta o valor que está sendo contemplado por meio do presente projeto:

Não há mais dúvidas de que a população brasileira está se tornando mais velha. ... Em 1999, o IPEA afirmava que “o momento demográfico por que passa a população brasileira se caracteriza por baixas taxas de fecundidade, aumento da longevidade e urbanização acelerada. A interação dessas transformações tem levado a um crescimento mais elevado da população idosa se comparada com os demais grupos etários. Por exemplo, a participação da população maior de 65 anos no total da população nacional mais do que dobrou nos últimos 50 anos: passou de 2,4% em 1940 para 5,4% em 1996”. (...)

Os números acima apontam para o fato de que, ao longo dos últimos cinquenta anos, as condições médias da vida no Brasil melhoraram.

(...)

Aliás, as condições de vida dos idosos têm permitido a eles assumir papéis cada vez mais relevantes ao longo da vida de suas famílias.

O IPEA registra *o aumento do número de domicílios que são chefiados por idosos*, nos quais habitam filhos e outros dependentes, caracterizando um movimento de inversão na estrutura normal da dependência, que é do idoso para com a geração posterior. A essas duas categorias vem somar-se uma terceira que é a dos domicílios com idosos, mas chefiados por alguma outra pessoa.

A situação geral que se configura, portanto, é a de uma categoria social, a dos idosos pobres, que *experimenta a*

necessidade de cuidados crescentes ao mesmo tempo em que permanece como a base econômica da vida familiar, especialmente em razão dos benefícios previdenciários e assistenciais que vem a receber.

Frise-se que o Relator foi, em tudo, seguido pelo relator na Comissão de Assuntos Sociais, senador Casildo Maldaner.

No mesmo parecer, o senador Fecury salienta a importante contradição na situação dos idosos pobres, que têm atualmente direito a um auxílio estabelecido pela Lei nº 8.742, de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – que define como linha de corte da pobreza a família cuja renda mensal *per capita* é inferior a um quarto do salário mínimo.

Esse critério extremamente injusto exclui do benefício estabelecido no art. 20 da LOAS milhares de idosos carentes, ou, com frequência, termina por fazer com que a renda mensal *per capita* ultrapasse o quarto de salário mínimo, e situe-se entre tal fração e o salário mínimo inteiro.

A consequência disso é que tais famílias, a partir de então e especialmente em razão do benefício concedido ao idoso, passam a ser consideradas como recebendo do Estado as condições necessárias para a adequada assistência às pessoas de idade.

Por isso, muito apropriadamente o relator concluiu, diante dessa realidade, que, assim, tais famílias “deixam, por convenção, de ser extremamente pobres, o que, contudo, antes ilude do que descreve uma realidade social nova. Há milhões de famílias hoje contabilizadas como tendo sido retiradas da linha de pobreza (sempre pelo critério do quarto de salário mínimo) que, entretanto, não têm condições materiais de cuidar de seus idosos dignamente.”

Tal realidade pode ser alterada por meio da aprovação do presente PLS, que estabelece um salário mínimo *per capita* como critério de habilitação para o recebimento do benefício.

Quanto à Constitucionalidade e Juridicidade

O projeto vem instrumentalizar efetivamente a proteção ao idoso prevista no inciso V do art. 203 da Constituição Federal, que reza:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

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.

Ora, a realidade atual constatada pelo IBGE é a de que muitas famílias estão vivendo às custas de tal benefício, o que dilui a participação do resultado econômico entre os membros da família, fazendo com que a renda *per capita* delas decresça a patamares de um meio, um terço, um quarto, etc, do salário mínimo do benefício, em razão do número de membros em que é dividida aquela renda.

O benefício LOAS, como é conhecido, produz, nesses casos, uma suposta adequação formal à proteção constitucionalmente imposta, todavia ainda mantém uma situação real de miséria profunda, especialmente em lares desafortunados.

Não se pode olvidar que o § 5º do art. 195 da Constituição Federal estabelece um requisito para a aprovação de qualquer projeto de lei que crie ou majore despesas com benefícios da seguridade social.

Preconiza aquele dispositivo que:

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Com sabedoria, o proponente cumpriu esse requisito ao inserir o art. 3º que declara que “As despesas com a Ajuda Especial de Manutenção correrão à conta de dotações do Orçamento da Seguridade Social da União.”.

Ao se examinar a Lei Orçamentária federal para o ano de 2013 (fato que igualmente ocorre nos anos anteriores), verifica-se que há uma única dotação, denominada de “Benefícios Previdenciários Urbanos – Nacional” (código de classificação funcional 09.271 e programática 2061.0E81.0001), destinada a todos os benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS.

Assim, não há como se distinguirem os benefícios, cabendo a inclusão de tal despesa simplesmente naquela rubrica.

Nesse sentido, proponho a alteração do texto do art. 3º, para a seguinte redação:

“As despesas com a Ajuda Especial de Manutenção correrão à conta da dotação BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS – NACIONAL da unidade orçamentária FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL do Orçamento da Seguridade Social da União ou de outra que vier a substituí-la”.

Outro ponto a ser observado é que torna-se impossível que o benefício seja implantado no exercício seguinte ao da aprovação da presente proposta, uma vez que o orçamento é elaborado no ano anterior.

Assim sendo, sugiro alteração da cláusula de vigência, dando-lhe o seguinte texto: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do ano seguinte à data do primeiro envio de projeto de lei orçamentária anual após a publicação dessa Lei.”

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2010, com as duas emendas de adequação que proponho, dando a seguinte nova redação aos artigos 3º e 4º.

Emenda nº 1.

O art. 3º do PLS 236/2010 passa a ter a seguinte redação:

Art. 3º As despesas com a Ajuda Especial de Manutenção correrão à conta da dotação BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS – NACIONAL da unidade orçamentária FUNDO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL do Orçamento da Seguridade Social da União ou de outra que vier a substituí-la.

Emenda nº 2.

O art. 4º do PLS 236/2010 passa a ter a seguinte redação:

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do ano seguinte à data do primeiro envio de projeto de lei orçamentária anual após a publicação dessa Lei.

Sala da Comissão, de 2013.

Senador , Presidente

Senador , Relator