CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO IOLANDO - GAB. 21

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE Assuntos sociais –Cas ao SubstitutIvo aos PROJETOS DE LEI Nº 749/2019 e 919/2020, que *institui o Programa Voucher Melhor Idade - PVMI, destinado ao atendimento da pessoa idosa e dá outras providências*.

AUTORES: Deputados Martins Machado e Hermeto

RELATOR: Deputado Iolando Almeida

I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão de Assuntos Sociais – CAS o Substitutivo aos Projetos de Lei nº 749, de 2019 e nº 919, de 2020, em tramitação conjunta.

O Programa Voucher Melhor Idade – PVMI, instituído pelo art. 1º, destina-se ao atendimento da pessoa idosa, com algum grau de dependência, que necessita de cuidados médico-sociais, as quais "estejam involuntariamente obrigadas a permanecer em seu lar sem qualquer acompanhamento durante o dia, em razão da situação financeira e pelas próprias condições familiares". De acordo com esse artigo, o PVMI será implementado, desenvolvido e gerenciado pelo órgão responsável pelos direitos da pessoa idosa no âmbito do Distrito Federal.

O Voucher, segundo o prescrito pelo §1º, tem caráter temporário e cessa quando houver disponibilidade de vaga nos centros dia ou assemelhados da rede pública ou da conveniada. Conforme o § 4º, a demanda deve ser atendida conforme disponibilidade orçamentária e financeira destinada a esse fim.

O Distrito Federal deverá fornecer, em seu sítio oficial, informações sobre cada entidade participante, número de pessoas matriculadas e valor recebido, bem como quadro-resumo com o histórico do número de entidades participantes, quantidade de beneficiários e valores recebidos pelo Programa, discriminados por mês e ano.

Os idosos atendidos pelo Programa devem ter idade mínima de sessenta anos, segundo o §6º.

Segundo o § 7º, o Poder Executivo pode firmar convênios, contratos e demais instrumentos de acordo ou parcerias com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, inclusive do terceiro setor, universidades e empresas para o cumprimento da Lei.

O art. 2º prevê que o PVMI seja efetivado por meio de parcerias entre o órgão responsável pelos direitos das pessoas idosas e as instituições assistenciais e "asilares de caráter social, centros de convivência, institutos de longa permanência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros". Estabelece que, para a adesão ao PVMI, as entidades, selecionadas por meio de chamamento público, devem ser "credenciadas junto ao órgão responsável, à Vigilância Sanitária, bem como ao Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, observadas as disposições do Estatuto do Idoso, da Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa e da

Política Distrital do Idoso".

O voucher, consoante os arts. 3º e 4º, será pago diretamente à instituição parceira, mensalmente, na forma do regulamento, cujos valores e quantitativo de beneficiários, para os exercícios de 2020, 2021 e 2022, será definido por ato do Poder Executivo, observadas a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Poder Executivo publicará a memória de cálculo do valor.

O art. 5º estabelece como deveres das instituições parceiras do PVMI: (i) manter a pessoa idosa sob sua guarda e proteção enquanto permanecer nas dependências da instituição; (ii) proporcionar o atendimento das necessidades básicas da pessoa idosa, constituindo um serviço social de apoio familiar, de estímulo permanente a sua autonomia e autoestima; (iii) reforçar o aspecto de segurança, autonomia, bem-estar e a própria socialização da pessoa idosa; (iv) instalar infraestrutura necessária para atender aos requisitos do art. 2º desta Lei; (v) realizar atividades terapêuticas e socioculturais; (vi) prestar atendimento nas áreas de assistência, saúde, fisioterapia, psicologia, atividades ocupacionais, lazer e apoio sociofamiliar; (vii) zelar pela garantia dos direitos da criança, conforme previsto no Estatuto do Idoso, na Política Nacional do Idoso e na Política Distrital do Idoso; (viii) não cobrar taxa de nenhuma natureza dos beneficiários do programa; (ix) encaminhar controle mensal de frequência dos beneficiários; (x) fomentar a participação da sociedade civil, organizações governamentais e não governamentais nas ações do Programa; (xi) realizar campanhas de conscientização da população sobre a importância dos direitos da pessoa idosa; (xii) manter intercâmbio com outros Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico, visando à manutenção e desenvolvimento do Programa; (xiii) emitir relatórios gerenciais das pessoas idosas atendidas com a execução do programa; (xiv) efetuar o desenvolvimento de melhorias contínuas do Programa, visando à melhoria de eficiência e redução de custos do sistema em prol dos usuários; (xv) atuar em conjunto com o Conselho de Direitos do Idoso e com os órgãos federais competentes.

As hipóteses para o cancelamento automático do voucher, conforme estabelecido pelo art. 6º, são: (i) prestação de informações falsas para acesso ao programa, sujeito às penalidades legais; (ii) morte do beneficiário; (iii) frequência inferior a 75% das atividades previstas por mês, sem justificativa. O órgão responsável pela execução do programa deve manter cadastro atualizado com as informações relativas aos beneficiários do programa, de acordo com o §1º.

O art. 7º consigna que o órgão responsável deve realizar acompanhamento sistemático das ações relativas ao PVMI no âmbito das instituições parceiras, e o artigo seguinte prevê a regulamentação da Lei no prazo de até 90 dias, contados da sua publicação.

Os dois últimos artigos tratam das cláusulas de vigência na data da publicação da Lei e de revogação genérica, respectivamente.

Na Justificação, os autores afirmam que o Substitutivo unifica e aprimora a redação dos dois projetos por tratarem de proposições análogas, cujo objetivo é dar "efetividade aos direitos e políticas públicas estabelecidas no Estatuto do Idoso, Política Nacional do Idoso e Política Distrital do Idoso, como uma nova abordagem de procedimentos e mudanças de paradigmas no que se refere a assistência à pessoa idosa".

O Substitutivo ao PL nº 749/2019 e o PL nº 919/2020, que tem tramitação conjunta, foi protocolado, como emenda de plenário, na Sessão de 16 de março de 2021 pelos dois autores dos PLs citados. O PL nº 919/2020 também recebeu Substitutivo, na Comissão de Educação, Saúde e Cultura, que não foi, entretanto, apreciado.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme o art. 65, I, *d,* do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal – RICLDF, é competência desta Comissão emitir parecer sobre o mérito de proposições que tratem de "proteção à infância, à juventude e ao idoso", como é o caso da presente Proposição.

A proposta em análise, ao instituir um programa que distribuirá vouchers para o pagamento de instituições que prestam cuidados sociais e de saúde a idosos em situação de vulnerabilidade ou dependência, apresenta-se como alternativa para as famílias que não dispõem de condições para

oferecer esses cuidados.

Buscaremos, inicialmente, contextualizar a proposta em relação à legislação e às políticas em vigor, especialmente em relação àquelas voltadas à proteção e aos direitos da pessoa idosa.

O Substitutivo em análise cria um programa para remunerar o atendimento aos idosos em situação de vulnerabilidade e dependência. Importante salientar que a Constituição Federal de 1988 garante direitos específicos a essa parcela da população, bem como define o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar ao idoso a participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Nesse sentido, também determina que os "programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares" (arts. 229 e 230).

A legislação infraconstitucional referente aos idosos vem recebendo, ao longo dos anos, importantes incrementos. Destacam-se a Política Nacional do Idoso, estabelecida pela Lei federal nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, e o Estatuto do Idoso, regido pela Lei federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, as quais regulam os direitos assegurados aos idosos, estabelecem prioridades para as políticas públicas e criam medidas para o exercício da cidadania pelos idosos.

De acordo com a Política Nacional do Idoso, no Capítulo IV, Ações Governamentais, estão listadas as competências dos órgãos e entidades públicos na implementação da referida Política, das quais destacamos:

Art. 10**. Na implementação da política nacional do idoso, **são competências dos órgãos e entidades públicos:

I - na área de promoção e assistência social:

a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não governamentais.

*b) **estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros**;*

.....

II - na área de saúde:

a) garantir ao idoso a assistência à saúde, nos diversos níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde;

b) prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde do idoso, mediante programas e medidas profiláticas;

..... (grifo nosso)

Os artigos supracitados evidenciam as atribuições dos órgãos e entidades na prestação dos serviços, bem como a busca por alternativas ao atendimento dos idosos que favoreçam a sua permanência junto à sua família. Também se destaca o caráter de integração das diversas áreas.

Outro dispositivo legal importante, que diz respeito diretamente ao tema tratado na proposição em comento, é a Lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que *dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.*

***Art. 7º** As ações de assistência social, no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que trata o art. 17 desta lei.*

***Art. 8º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os princípios e diretrizes estabelecidos nesta lei, fixarão suas respectivas Políticas de Assistência Social.*

***Art. 9º** O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso.*

§ 1º A regulamentação desta lei definirá os critérios de inscrição e funcionamento das

entidades com atuação em mais de um município no mesmo Estado, ou em mais de um Estado ou Distrito Federal.

§ 2º Cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social e ao Conselho de Assistência Social do Distrito Federal a fiscalização das entidades referidas no caput *na forma prevista em lei ou regulamento.*

§ 4º As entidades e organizações de assistência social podem, para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao funcionamento, recorrer aos Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Art. 10**. A União, os Estados, os Municípios e o **Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos. (grifo nosso)

Conforme o art. 10, destacado acima, a celebração de convênios deve observar o Plano de Assistência Social, aprovado pelo Conselho de Direitos do Idoso do Distrito Federal. A elaboração e aprovação do Plano de Assistência Social é um dos requisitos para o repasse de recursos federais.

Feita a contextualização federal, passamos a analisar o arcabouço legal distrital referente ao idoso, relevante para apreciação do mérito da matéria em comento, a partir da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.

A LODF dedicou seu Capítulo VIII ao idoso, o qual determina:

***Art. 270**. É dever da família, da sociedade e do Poder Público garantir o amparo a pessoas idosas e sua participação na comunidade; defender sua dignidade, bem-estar e o direito à vida, bem como colocá-las a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

Parágrafo único. Entende-se por idoso a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

***Art. 271**. O Poder Público incentivará as entidades não governamentais, sem fins lucrativos, atuantes na política de amparo e bem-estar do idoso, devidamente registradas nos órgãos competentes, subvencionando-as com auxílio financeiro e apoio técnico, na forma da lei.*

Além da LODF, há os instrumentos legais distritais que espelham a estrutura federal já mencionada, entre os quais destacamos a Política Distrital do Idoso, estabelecida pela Lei nº 3.822, de 08 de fevereiro de 2006. A referida Lei regula o Conselho dos Direitos do Idoso do DF, órgão chave da referida Política. Entre os ditames dessa Lei, destacam-se:

***Art. 8º Ao Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal – CDI/DF,** órgão de caráter paritário, consultivo e deliberativo, incumbe **contribuir para a formulação da política do idoso**, bem como acompanhar, fiscalizar, participar da coordenação, supervisionar, avaliar e **deliberar sobre as políticas e ações voltadas para o idoso no Distrito Federal,** observadas as disposições da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso.*

***Art. 9º** Compete ao Conselho dos Direitos do Idoso do Distrito Federal:*

I – participar da coordenação das ações integradas setoriais da Política Distrital do Idoso;

*II – **participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação da Política Distrital do Idoso, em conjunto com as Secretarias de Estado e órgãos setoriais**;*

III – cooperar com os órgãos governamentais e não governamentais na elaboração e execução de ações e programas de interesse do idoso, especialmente nas áreas da justiça, saúde, educação, cultura, trabalho, assistência social e habitação;

IV – fiscalizar, de forma sistemática e continuada, o funcionamento dos órgãos governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso, bem assim a gestão de recursos e desempenho de programas e projetos aprovados pelo Conselho;

V – acompanhar e fiscalizar a criação, a instalação e a manutenção das instituições de atendimento ao idoso;

VI – acompanhar e fiscalizar as ações governamentais e não governamentais na execução da Política Distrital do Idoso;

VII – acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária, no que se refere à destinação de recursos públicos às áreas relacionadas com a política do idoso;

VIII – inscrever os programas das entidades governamentais e não governamentais de assistência ao idoso;

IX – registrar as organizações não governamentais com atuação na área do idoso do Distrito Federal;

X – propor e acompanhar o reordenamento institucional, indicando modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento do idoso;

XI – promover, apoiar e incentivar a realização de estudos, pesquisas e eventos sobre a política, os direitos e as ações de atendimento ao idoso, bem como difundir e disseminar seus resultados;

XII – avaliar e aprovar os programas, projetos e ações destinados à captação de recursos do Fundo dos Direitos do Idoso do Distrito Federal – FDI/DF;

XIII – manter canais permanentes de relacionamento, interação e integração com os movimentos, ações e entidades de pessoas idosas;

XIV – atuar na definição de alternativas de atenção à saúde do idoso nas redes pública e privada de serviços ambulatoriais e hospitalares conveniadas, com atendimento integral e definição de programas preventivos;

XV – avaliar e deliberar quanto à política e às ações de atendimento ao idoso no âmbito do Distrito Federal. (grifo nosso)

A LODF, quando trata da Assistência Social, faculta diversas formas de parceria com entidades de assistência social para execução dos planos de assistência social aos idosos, conforme os seguintes artigos, *in verbis*:

***Art. 218**. Compete ao Poder Público, na forma da lei e por intermédio da Secretaria competente, coordenar, elaborar e executar política de assistência social descentralizada e articulada com órgãos públicos e entidades sociais sem fins lucrativos, com vistas a assegurar especialmente:*

.....

II - serviços assistenciais de proteção e defesa aos segmentos da população de baixa renda como:

.....

e) atendimento a idoso e à pessoa portadora de deficiência, na comunidade.

***Art. 219**. O Poder Público estabelecerá convênios, contratos e outras formas de cooperação com entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de planos de assistência a criança, adolescente, idoso, dependentes de substâncias químicas, portadores de deficiência e de patologia grave assim definida em lei.*

***Art. 220**. As ações governamentais na área da assistência social serão financiadas com recursos do orçamento da seguridade social do Distrito Federal, da União e de outras fontes, na forma da lei.*

Parágrafo único. A aplicação e a distribuição dos recursos para a assistência social serão realizadas com base nas demandas sociais e previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

Importante destacar que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do DF – SEDES mantem colaboração com Organizações da Sociedade Civil, selecionadas por meio de chamamento público, obedecidos os requisitos legais de credenciamento, para oferta de serviços de convivência e fortalecimento dos vínculos familiares de idosos. Consulta ao sítio oficial da SEDES permite acesso aos extratos dos termos de colaboração firmados, os quais detalham o tipo de serviço oferecido e o número de idosos atendidos[1]. Assim, uma alternativa para concretização dos objetivos da Proposta em análise seria a ampliação das vagas existentes, por meio de novas parcerias.

As relações entre a SEDES, bem como as demais secretarias de Estado e órgãos da

administração, e essas organizações obedecem aos termos instituídos pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O referido texto legal estipula que, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei institui ***normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil****, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante* ***a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração****, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.*

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - ***organização da sociedade civil:***

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

..... (grifo nosso)

Conforme os artigos destacados acima, as parcerias entre os órgãos da administração pública e as organizações da sociedade civil, respeitados determinados pré-requisitos legais, são firmadas para a execução de atividades estabelecidas em plano de trabalho.

No DF, é importante destacar o Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, o qual "Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal". O Termo de Colaboração, instrumento jurídico firmado entre a administração pública do DF e as organizações da sociedade civil, é regido pela referida Lei federal, o Decreto nº 37.843,2016 e as demais normas setoriais específicas aos diversos órgãos e Secretarias de Estado.

Conforme podemos constatar, a assistência social e a saúde do idoso estão organizadas e estruturadas no DF e seguem as diretrizes federais concernentes. Entretanto, apesar de contar com políticas próprias e estrutura governamental, os idosos ainda carecem de assistência, pois, de acordo com os autores, a população idosa no DF tem crescido - e o atendimento oferecido não é suficiente. A fragilidade dos idosos, bem como a garantia de prioridade no atendimento de todas as suas necessidades, preconizadas na CF e reiteradas na LODF e outros instrumentos legais federais e distritais, recomendam celeridade na procura por soluções.

Feitas essas considerações, é importante destacar que o arcabouço legal e a estrutura governamental permitem que sejam adotadas medidas para mitigar o sofrimento dos idosos em situação de vulnerabilidade. Entretanto, também resta claro que a definição da maneira pela qual essas ações serão implementadas cabe aos órgãos instituídos citados, especialmente à SEDES, ouvido o CDI/DF.

De tal modo que, ao analisar o teor do Substitutivo proposto pelos autores dos PLs em tramitação conjunta, constata-se que, embora trate de tema de grande relevância, não é viável criar programa a ser desenvolvido pelo Poder Executivo, que, ademais, implica gasto continuado por meio de proposta parlamentar.

A instituição de programa insere-se entre as atribuições do Poder Executivo, pois esses devem ser criados pela administração, de acordo com o plano de ação governamental. Ademais, a criação de um programa, conforme o pretendido pelos autores, exige estudos prévios a respeito de critérios de necessidade, relevância e custos, além de decisões sobre público-alvo, implementação de projeto piloto e elaboração de critérios de avaliação. A viabilidade de criação de lei dessa natureza está comprometida, pois somente a administração tem em mãos esses instrumentos, que são estranhos à atuação parlamentar, cuja função precípua é a elaboração de atos gerais e abstratos, bem como a fiscalização de como está a execução das políticas públicas.

Nesse sentido, o Substitutivo apresentado pela Deputada Arlete Sampaio, na CESC, ao PL 919/2020, em tramitação conjunta com o PL 749/2019, apresenta-se como alternativa para sanar os

vícios apontados e concretizar a legítima preocupação dos autores com a assistência aos idosos no DF. No entanto, com a finalidade de reforçar a importância da Lei nº 3.822, de 08 de fevereiro de 2006, que "dispõe sobre a Política Distrital do Idoso e dá outras providências" e reunir em um só instrumento legal as medidas para assegurar os direitos sociais do idoso, propõe-se Substitutivo para alteração dessa Lei.

Diante do exposto, manifestamo-nos, no mérito, **favoravelmente** ao **Projetos de Lei nº 749, de 2019, e nº 919, de 2020, em tramitação conjunta** nesta Comissão de Assuntos Sociais, na forma do Substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em de de 2021.

---

[1]O sítio da SEDES apresenta quadro com essas informações que podem ser consultados por meio do link: http://www.sedes.df.gov.br/osc-scvf-tabela/. Consultado em 25/03/2020

IOLANDO
Deputado Distrital

Documento assinado eletronicamente por **IOLANDO ALMEIDA DE SOUZA - Matr. 00149**, **Deputado(a) Distrital**, em 28/06/2021, às 17:20, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente n° 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site: http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 Código Verificador: **0448884** Código CRC: **8CA7AC6F**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 21 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8212
www.cl.df.gov.br - dep.iolando@cl.df.gov.br