

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2010, do Senador Mão Santa, *que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social –, para instituir o abono natalino referente ao benefício de prestação continuada.*

RELATOR: Senador PAULO DAVIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 165, de 2010, de autoria do Senador Mão Santa, institui o pagamento de parcela adicional, a título de abono natalino, aos assistidos pelo benefício de prestação continuada, mediante alteração do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A proposição também estende aos beneficiários da renda mensal vitalícia o direito de receber o abono.

Estabelece, também, que a despesa decorrente da criação do benefício será custeada pelo orçamento da seguridade social e que o aumento de despesa proveniente da criação do novo benefício *será compensado pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado explicitada na Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício em que a proposição ora em exame entrar em vigor.*

A cláusula de vigência prevista no art. 4º determina que a lei entre em vigor no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua publicação.

Na justificação do projeto, o Senador Mão Santa ressalta o fato de que, diferentemente do que acontece com os trabalhadores formais, os assistidos pelo benefício de prestação continuada e pela renda mensal vitalícia

vivem, nessa época, seu pior momento. Tal situação seria causada pelo aumento dos preços, resultante da exploração comercial das festividades.

Ainda segundo o autor da proposição, a concessão do abono natalino para esses beneficiários *constitui uma estratégia de recuperação da autoestima dessas pessoas, questão fundamental para o efetivo exercício da cidadania.*

Na Comissão de Direitos Humanos e Cidadania – CDH a matéria foi aprovada em sessão do dia 24 de novembro de 2010, sob a relatoria do Senador Paulo Paim.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, inciso I, combinado com o art. 100, incisos I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar, em caráter terminativo, sobre o presente projeto de lei.

Alterações promovidas na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS inserem-se no campo da Seguridade Social.

Normas com esse conteúdo estão entre aquelas de iniciativa comum, previstas no art. 61 da Constituição Federal.

Cabe ao Congresso Nacional legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta. Observados esses pressupostos, a proposição está desprovida de vícios de constitucionalidade ou ilegalidade no que se refere aos seus aspectos formais.

No mérito, a matéria merece ponderada reflexão, mesmo considerando-se a inegável boa vontade do autor, que prevê ampliação de benefícios justamente para a parcela mais vulnerável da sociedade.

É de indagar se não seria, por exemplo, mais efetivo ampliar o escopo de elegibilidade para recebimento do Benefício de Prestação Continuada - BPC, em vez de simplesmente aumentar o valor do benefício de quem já está incluído no Sistema.

Por outro lado, devem ser consideradas indagações a respeito de um possível caráter trabalhista vislumbrado ao se criar um abono com características idênticas ao décimo terceiro salário previsto na Constituição Federal e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Note-se que o referido décimo terceiro salário tem aspecto contributivo e reflexo previdenciário, diferentemente dos auxílios da Assistência Social.

Mais especificamente, o art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, cuja abrangência se pretende ampliar, define o BPC como a garantia de recebimento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Destacamos, ainda, que a proposição não se harmoniza concretamente com os critérios que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste quesito, importante observar o disposto no art. 17 da LRF, *verbis*:

“Art. 17. Considera-se obrigatoriedade de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição

(....)

Na hipótese desta proposição não há qualquer previsão de despesa, não se sabendo de onde advirão os recursos necessários a suprir o pagamento do abono natalino.

A mesma Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, no seu art. 24, que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição Federal, senão vejamos:

“Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

Evidente, que a nossa posição, assim como a de todos os demais Senadores e Senadoras desta Comissão é votar pela ampliação de benefícios e melhoria das condições de vida da nossa população.

No Nordeste, principalmente, a situação é mais grave, pois são muitos os necessitados e poucas as oportunidades para a inclusão social tão desejada por todos nós.

Os recursos da Assistência Social devem ser ampliados para que possamos atender a um número maior de necessitados. Todavia, o Legislador que tem esta sensibilidade, é o mesmo que aprovou restrições de natureza orçamentária que devem ser observadas e cumpridas.

O § 5º do art. 195 da Constituição é taxativo neste sentido, exigindo do Legislador coerência, indicando que ampliação de benefícios deve vir acompanhada da respectiva fonte de receita.

A redação contida nos arts. 2º e 3º do PLS nº 165, de 2010 não são conclusivas e possibilitam inúmeras interpretações de ordem técnica e constitucional.

Deduz-se, da leitura do art. o 2º que é do orçamento da Seguridade Social que devem sair os recursos necessários para financiar a expansão pretendida de benefícios assistenciais.

O artigo 3º estabelece que o aumento da despesa corrente, derivada da expansão do BPC será compensado pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado explicitada na Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício em que esta Lei entrar em vigor.

Por seu turno, a Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, que *dispõe as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências* (LDO 2012) não se coaduna com o disposto no art. 3º do projeto, conforme se depreende do texto, a saber:

“Art. 88.

§ 10. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União, além de atender ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira:

I - no âmbito do Poder Executivo, aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestarão conjuntamente; e

II - no âmbito dos demais Poderes e do MPU, aos órgãos competentes, inclusive os referidos no § 1º do art. 14 desta Lei.”

Assim, resta evidente uma divergência de interpretação face ao texto da proposição e a regra constitucional (art. 195, § 5º) e às diretrizes fixadas tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal como na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2012.

III – VOTO

Em face do exposto, com fundamento no art. 101, I do Regimento Interno do Senado Federal o voto é pela oitiva prévia da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, sobre a juridicidade e a constitucionalidade da presente proposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator