

## PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 161, de 2017, do Senador Paulo Bauer, que *altera o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para dispor sobre o auxílio-inclusão.*

Relator: Senador **DALIRIO BEBER**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 161, de 2017, de autoria do Senador Paulo Bauer, altera o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para dispor sobre o auxílio-inclusão. Atualmente, esse dispositivo apenas prevê que o auxílio-inclusão será pago à pessoa com deficiência moderada ou grave que receba o benefício de prestação continuada (BPC) e passe a exercer atividade remunerada que a enquadre como segurada obrigatória do Regime Geral de Previdência Social. Conforme também prevê aquela Lei, o auxílio igualmente será devido à pessoa com deficiência que tenha recebido o BPC nos últimos cinco anos e exerça atividade remunerada nesses moldes.

O autor justifica sua iniciativa explicando que a falta de regulamentação relativa à avaliação da severidade das deficiências impede o pagamento do auxílio-inclusão, que deve beneficiar apenas as pessoas com deficiência moderada ou grave. Menciona que falta, também, definir o valor do auxílio, previsto apenas nominalmente. Dessa forma, o auxílio-inclusão existe apenas como moldura legal incompleta, inexistindo quaisquer condições para o seu efetivo pagamento. Além dessas questões, quanto ao mérito, o autor argumenta que muitas pessoas com deficiência podem ter receio de buscar emprego e, com isso, perder o recebimento do BPC, que é



SF/18898.30379-64

uma renda pequena, mas segura, ao passo que estariam sujeitas a perder o novo emprego e ficar sem o salário e sem o benefício.

O PLS nº 161, de 2017, preenche as lacunas indicadas pelo autor ao justificar a proposição: declara que o auxílio-inclusão tem caráter indenizatório, impedindo a incidência de encargos sobre os valores recebidos; fixa seu valor em dez por cento do valor do BPC recebido pela pessoa com deficiência; determina que o pagamento do BPC seja suspenso quando a pessoa com deficiência passe a exercer atividade remunerada que permita o recebimento do auxílio-inclusão; estabelece como condição para que comece o pagamento do auxílio a comprovação, pelo interessado, do início de atividade remunerada; estabelece o prazo de um ano para a duração do pagamento desse auxílio, a menos que o BPC seja reativado antes do decurso desse prazo; autoriza a reativação do BPC suspenso caso a pessoa com deficiência perca a atividade remunerada, dispensando a realização de perícia caso a reativação do BPC seja solicitada menos de dois anos após a última revisão desse benefício; determina que o pagamento do auxílio-inclusão seja custeado com recursos do orçamento da seguridade social; prevê a vigência dessas regras a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte ao da publicação da lei resultante dessa proposição.

O PLS nº 161, de 2017, foi distribuído apenas a esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para análise em caráter terminativo.

O Senador Cidinho Santos apresentou a única emenda à proposição, para alterar o percentual do valor do benefício de prestação continuada que será pago a título de auxílio-inclusão, sendo 100% durante os seis primeiros meses de atividade remunerada, 50% do sétimo até o décimo segundo meses e 25% do décimo-terceiro ao décimo-oitavo meses.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, é necessário mencionar que não identificamos, no PLS nº 161, de 2017, qualquer afronta às normas constitucionais que estabelecem limites ao poder de legislar, à competência da União para dispor sobre a matéria nele veiculada, ou à reserva de iniciativa. Também não há ressalvas quanto à juridicidade e à técnica legislativa.



A iniciativa é meritória, pois trata de dar condições para que o auxílio-inclusão, até hoje apenas previsto, comece a ser pago, estimulando as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC a buscar sua inclusão laboral, conquistando autonomia sem motivos para temer a perda da garantia do mínimo vital que o BPC representa. Para as pessoas com deficiência que tenham recebido o BPC nos últimos cinco anos e exerçam atividade remunerada, o auxílio-inclusão vem como um pequeno complemento de renda, ajudando a cristalizar a conquista da autonomia.

Sem prejuízo de reconhecermos o mérito da proposição, temos a possibilidade de suprir, nesta oportunidade, duas lacunas que identificamos no seu texto.

A primeira delas é a falta de critérios para avaliação das pessoas com deficiência, já que, conforme prevê o *caput* vigente do art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o auxílio-inclusão deve ser pago apenas às pessoas com deficiência moderada ou grave. Há critérios esparsos em decretos, portarias e em publicações médicas para avaliação do grau de severidade de deficiências, contudo nenhuma dessas fontes abrange todos os tipos de deficiência, além de serem limitadas para fins específicos, como a obtenção de aposentadoria especial.

Esses critérios, além de serem nebulosos, fragmentados e não automaticamente aproveitáveis para fins de concessão do auxílio-inclusão, podem ter sua validade jurídica questionada, por incompatibilidade com a própria Lei nº 13.146, de 2015 – o Estatuto da Pessoa com Deficiência. O § 2º do art. 2º dessa lei diz que “O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência”, enquanto o § 1º do mesmo artigo determina que a avaliação “será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar”, levando em consideração aspectos como “impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo”, “fatores socioambientais, psicológicos e pessoais”, “limitação no desempenho de atividades” e “restrição de participação”. Os instrumentos que a lei expressamente demanda ainda não foram criados, de modo que o pagamento do auxílio-inclusão, sendo submetido à aplicação de um critério inexistente, seria letra morta.



Propomos, então, eliminar a menção à gradação da deficiência no *caput* do art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência, pois esse requisito, além de ser impossível de preencher sem que o Poder Executivo defina os critérios para avaliação do grau de severidade da deficiência, é incongruente com os critérios adotados para concessão do BPC, pertinentes somente à condição de pessoa com deficiência e ao limite de renda familiar mensal *per capita* estabelecidos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

A segunda lacuna consiste no fato de que a proposição apenas menciona que o pagamento do auxílio-inclusão será custeado com recursos do orçamento da seguridade social. O art. 195 da Constituição proíbe que qualquer benefício ou serviço da seguridade social seja criado, majorado ou estendido sem a indicação de fonte de custeio total. Ademais, a falta de previsão de impacto orçamentário e financeiro está em desacordo com o que demanda o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de afrontar o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e no art. 112 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2018), que determinam que as proposições legislativas que aumentem despesa contenham estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada da respectiva memória de cálculo, e a correspondente compensação. Quando a proposição envolver despesa obrigatória de caráter continuado, como é o caso em questão, essa compensação deve ser permanente, obtida por meio do aumento de receita ou redução de despesa, conforme determina o já referido art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isso dificulta a aprovação da matéria, tal como foi proposta, ainda no Legislativo, e dá fundamento para veto presidencial caso a matéria seja aprovada sem tais requisitos, ou ainda para questionamento judicial de sua constitucionalidade e de sua juridicidade, caso seja sancionada.

Informações prestadas pela Consultoria de Orçamentos do Senado Federal mostram que o pagamento do benefício, conforme prevê o PLS nº 161 de 2017, é vantajoso tanto para o beneficiário – que tem nele um estímulo à conquista de um emprego – quanto para a seguridade social – que deixa de pagar o valor cheio do BPC e passa a pagar apenas um décimo desse valor. Ressalte-se que o auxílio-inclusão será pago pelo prazo de apenas um ano, contra a perspectiva de pagar indefinidamente o BPC. Assim, cada



desligamento do BPC sob o estímulo do auxílio-inclusão geraria economia suficiente para custear o pagamento de outros nove benefícios idênticos, realimentando o estímulo à busca do emprego e projetando uma tendência negativa de pagamento do BPC, pois ainda diminui a probabilidade de sua reativação. Isso demonstra nitidamente que a ideia básica por trás da proposta é a promoção da autonomia, e não o assistencialismo. Sob esse aspecto, consideramos satisfeitas as cautelas de responsabilidade fiscal, mediante efetiva redução de despesas.

Esse efeito não subsiste se for mantida a proposta de pagamento do auxílio-inclusão a todas as pessoas com deficiência que tenham recebido o BPC nos últimos cinco anos e passem a exercer atividade remunerada. Isso traria um estoque de ex-beneficiários de volta para a folha da seguridade social, onerando o sistema que precisa atender quem tem necessidades mais prementes. De qualquer modo, é importante notar que o Estatuto da Pessoa com Deficiência, no qual está previsto o auxílio-inclusão, foi sancionado em julho de 2015. Se o PLS nº 161, de 2017, passar rapidamente pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, talvez possa ser sancionado, com muita sorte, no terceiro aniversário do Estatuto, para produzir efeitos a partir do dia 1º de janeiro do ano subsequente – nesse calendário, extraordinariamente otimista, já terão passado três anos e meio dos cinco anos originalmente previstos. Ora, se os aspectos fiscais já mencionados podem ferir de morte a proposta, prolongando o debate indefinidamente ou impedindo categoricamente sua aprovação, é mais sensato eliminar esse estoque e permitir que o auxílio- inclusão seja pago a quem tem mais necessidade e dele mais se beneficiará.

Passando à Emenda nº 1: feitas essas ponderações, somos forçados a reconhecer que essa Emenda, apesar de sua nobre intenção, traria elevado impacto orçamentário e financeiro. Tendo em vista que a Emenda aumenta substancialmente o valor do auxílio previsto na proposta original – de 10% para 100% do BPC nos 6 primeiros meses, decaindo a partir de então –, pode-se concluir que o impacto, no primeiro semestre de vigência, será equivalente ao montante a ser pago aos beneficiários que já se desligariam do BPC sem a vigência do auxílio. Vale destacar que os afastamentos que superarem a média histórica de desligamento para exercer atividade remunerada, os quais podem ser considerados como fruto do incentivo, terão nos primeiros seis meses impacto nulo, tendo em vista que o auxílio iguala o benefício que estaria sendo pago. A partir do sétimo mês, essa parcela



passaria a representar uma economia, mas não suficiente para compensar a diferença, no primeiro ano, entre o cenário traçado pela Emenda e o cenário da proposição original. Apesar de ser nobilíssima a motivação do Senador Cidinho Campos, a alteração proposta implicaria no esgarçamento dos recursos limitados da assistência social, prejudicando, inadvertidamente, os que dela mais necessitam, e inviabilizando que a proposição passe pelo rigoroso crivo fiscal.

Temos, ainda, uma pequena sugestão para evitar possíveis interpretações limitantes do disposto no § 6º que o PLS nº 161, de 2017, acrescenta ao art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Esse dispositivo diz que “Na hipótese de encerramento da atividade remunerada, a pessoa com deficiência poderá voltar a receber o benefício de prestação continuada suspenso, mediante requerimento e comprovação do encerramento da atividade. Propomos substituir a palavra “poderá” por “terá novamente direito a”, de modo que não reste dúvida de que o restabelecimento do BPC é um direito condicionado apenas à vontade da pessoa com deficiência, mediante requerimento.

Finalmente, em análise mais detida da matéria, concluímos ser necessário prevenir que no caso de pessoas com deficiência contratadas como aprendizes, que continuam a receber o BPC, na forma do art. 21-A, § 2º, da Lei Orgânica da Assistência Social, não haverá a hipótese de pagamento do auxílio-inclusão. Também é prudente evitar a possibilidade de pagamento cumulativo do BPC com seguro-desemprego ou outros benefícios previdenciários ou assistenciais, salvo assistência médica e pensão indenizatória.

Tendo examinado a proposição sob esses aspectos, concluímos que é possível conciliar os imperativos sociais e fiscais, numa fórmula que se revela positiva sob essas duas perspectivas: prevalece a autonomia sobre a assistência, sem aumento de despesas, permitindo que a seguridade social atenda mais e melhor a quem dela necessita.



### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 161, de 2017, rejeitada a Emenda nº 1, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### EMENDA Nº - CAS (SUBSTITUTIVO)

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 161, DE 2017

Altera o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para dispor sobre o auxílio-inclusão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 94.** Terá direito a auxílio-inclusão a pessoa com deficiência que, tendo recebido o benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passe a exercer atividade remunerada que a enquadre como segurada obrigatória do RGPS.

§ 1º O auxílio-inclusão tem caráter indenizatório.

§ 2º O valor do auxílio-inclusão será equivalente a 10% (dez por cento) do valor do benefício de prestação continuada recebido pela pessoa com deficiência.



§ 3º O pagamento do auxílio-inclusão terá início mediante comprovação, pela pessoa com deficiência, do exercício de atividade remunerada.

§ 4º O auxílio-inclusão será pago pelo período de um ano, ou até a eventual reativação do pagamento do benefício de prestação continuada que houver sido suspenso, na hipótese do § 6º.

§ 5º O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência que passe a exercer atividade remunerada conforme previsto neste artigo ficará suspenso enquanto perdure tal atividade, podendo ser reativado, na hipótese do § 6º.

§ 6º Na hipótese de encerramento da atividade remunerada, a pessoa com deficiência terá novamente direito a receber o benefício de prestação continuada suspenso, mediante requerimento e comprovação do encerramento da atividade, desde que não aufera o seguro-desemprego e não usufrua de benefícios previdenciários e assistenciais no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, conforme previsto nos arts. 20, § 4º, e 21-A, § 1º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 7º Na hipótese do § 6º, caso a reativação seja requerida menos de dois anos depois da última revisão realizada em conformidade com o disposto no art. 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, não será exigida nova perícia, além daquelas previstas nessa lei.

§ 8º O pagamento do auxílio-inclusão será custeado com recursos do orçamento da seguridade social.

§ 9º A pessoa com deficiência contratada como aprendiz e que continue a receber o benefício de prestação continuada na forma do § 2º do art. 21-A da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 não terá direito ao auxílio-inclusão.”(NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente,

,Relator







SF/18898.30379-64