

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 898, DE 2019

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 898, DE 2019

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino.

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 898, de 2019, que altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino, composta por dois artigos.

O art. 1º da MPV acrescenta o art. 2º-B à Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para estabelecer que, no mês de dezembro deste ano de 2019, o benefício financeiro do Programa Bolsa Família seja pago em dobro. A ementa da MPV menciona tratar-se de uma forma de abono natalino.

Conforme seu art. 2º, as disposições da MPV nº 898, de 2019, já estão em vigor desde sua publicação.



SF/19047.68896-84

A MPV nº 898, de 2019, foi encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 527, de 2019. A MPV é acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00072/2019, de 5 de setembro de 2019, subscrita pelo Ministros de Estado da Cidadania e da Economia.

Na EMI, são apontadas, além do mérito da matéria, razões com o intuito de justificar a urgência da MPV:

2. No mérito, a criação do referido abono vai ao encontro da necessidade de transferir mais recursos às famílias beneficiárias do Bolsa Família, tendo em vista o aumento de preço de alguns itens que fazem parte da cesta de consumo dessas famílias ao longo do último ano, como é o caso do gás de cozinha. Ademais, sinaliza, tanto para as famílias beneficiárias quanto para o conjunto da sociedade brasileira, que o programa é visto pela atual administração como uma política de Estado, cuja permanência atende a necessidades estruturais decorrentes do atual estágio de desenvolvimento econômico da sociedade brasileira. Dessa forma, sua existência não decorre do desejo de um determinado governo, mas sim da determinação do Estado e da sociedade em enfrentar o desafio da superação gradual da pobreza. [...]

10. Trata-se de uma medida de caráter urgente, tendo em vista que será necessário aditivo contratual com a Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa Bolsa Família, para desenvolvimento de solução sistêmica de implementação do pagamento. Dessa maneira, o Ministério da Cidadania observa que a publicação de Medida Provisória do Abono Natalino deve ocorrer o quanto antes, satisfazendo, assim, o interregno necessário para o cumprimento das etapas de elaboração sistêmica e implantação da medida.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 41 emendas perante esta Comissão Mista.



É o relatório.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre o ato normativo em questão, anteriormente à apreciação pelo Plenário de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional.

Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Da admissibilidade – requisitos de urgência e relevância

Inicialmente, vê-se que a norma não trata de nenhuma das matérias arroladas na lista de vedações à edição de medida provisória de que trata o art. 62, § 1º, da Constituição Federal.

Ademais, a MPV atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência previstos no caput do art. 62 da Constituição Federal, conforme sua exposição de motivos, em particular os pontos que destacamos no relatório acima.

Devemos sublinhar também que a MPV não afronta materialmente a Constituição Federal, e sua tramitação atendeu aos requisitos regimentais.

Evidenciam-se, portanto, presentes os requisitos de constitucionalidade e juridicidade da MPV, na forma como foi publicada.

Da adequação financeira e orçamentária

Acerca da adequação financeira e orçamentária, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 19, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, emitiu a Nota Técnica nº 33, de 2019, por meio da qual conclui que não [...] foi possível, pela ausência de informações, verificar a compatibilidade da MPV 898/2019 com as metas fiscais



definidas para o corrente exercício financeiro, e com os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal.

Mais ainda, segundo a Nota Técnica, verificou-se o não atendimento de preceitos legais estabelecidos tanto pela LRF quanto pela LDO 2019.

Isso porque a Exposição de Motivos estima que:

11. [...] deverão ser adicionados R\$ 2,58 bilhões reais na ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, do Programa Temático 2019 - Inclusão Social por meio do Programa Bolsa Família (PBF), do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e da Articulação de Políticas Sociais.

No entanto, não está claro de onde serão transferidos os recursos.

Apesar disso, consideramos que o governo não se comprometeria a pagar um abono natalino aos beneficiários do Programa Bolsa Família sem ter os recursos para tal.

Do mérito

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

- 1) cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e
- 2) renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.



De acordo com a Caixa Econômica Federal, o Bolsa Família atende atualmente a 13,9 milhões de famílias de baixa renda em todo o país¹. O benefício parte de R\$ 89 mensais e pode receber parcelas adicionais. O valor total do pagamento não pode ultrapassar R\$ 372 por família.

O intuito da Medida Provisória é conceder o equivalente ao décimo terceiro salário, no mês de dezembro de 2019, aos beneficiários do bolsa família. Todavia, não há no texto nenhuma referência ao pagamento do benefício nos próximos anos.

Em relação ao mérito, consideramos que os dispositivos da MPV nº 898, de 2019, estão de acordo com os seus objetivos, na medida em que se dobra o valor da parcela dos benefícios do Programa Bolsa Família, em dezembro deste ano.

O escopo da referida MPV é meritório, entendemos que, de fato, para as famílias beneficiárias, o recebimento de uma renda a mais é necessário. Contudo, percebe-se que a restrição somente ao mês de dezembro do ano de 2019 engessa o benefício e, de certa forma, não se harmoniza com a finalidade da MP. Assim, não julgamos correto esse abono ocorrer somente neste ano, como se fosse uma benesse esporádica de um governante, mas entendemos que deve ser transformado numa política de Estado contínua.

Há, inclusive, um efeito positivo na economia nacional com a injeção desses recursos. Estudos diversos, como o dos pesquisadores Daiana Silva e Joaquim Ferreira Filho, com o título “Impactos dos Programas de Transferência de Renda Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família sobre a Economia Brasileira: uma análise de equilíbrio geral”, que mostram que o Bolsa Família aumenta o consumo real das famílias, em especial as mais pobres, impulsionando consequentemente o crescimento da economia.

A Exposição de Motivos também especifica impactos positivos do Bolsa Família:

6. Estudos evidenciam que os benefícios do Bolsa Família são efetivamente direcionados aos segmentos mais vulneráveis da população, com elevado grau de eficácia na

¹ <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>



redução da pobreza e da desigualdade social (Skoufias et al, 2016; Soares, 2012) e na formação de capital humano (Glewwe and Kassouf, 2008; Chitolina et al, 2013; Cireno et al, 2013; Rasella et al, 2014), o que faz com que os seus gastos sociais sejam considerados os mais progressivos do governo federal (OCDE, 2017; Banco Mundial, 2016).

7. Deve-se considerar, ainda, que o custo administrativo do Bolsa Família é baixo, tanto quando comparado às demais ações de proteção social do governo federal, contributiva e não contributiva, quanto em comparação com outros programas de transferência condicionada de renda. Em adição, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias beneficiárias, gera-se aumento de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto (Ipea, 2013).

Outra questão a ser abordada é a definição nominal dos valores do benefício. Não há, nos normativos que regem o Programa, a periodicidade do reajuste do benefício, nem a garantia da atualização de seus valores com base em variação da inflação. Da forma como está, vê-se que, muitas vezes, o valor do benefício não condiz com o poder de compra. O ideal seria haver reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.

Atualmente, com o valor médio do benefício, é possível adquirir menos da metade dos produtos de uma cesta básica. Conforme a Exposição de motivos apresentada pelo governo, há a necessidade de transferência de mais recursos às famílias, tendo em vista o aumento de preço de alguns itens que fazem parte da cesta de consumo dessas famílias ao longo do último ano, como é o caso do gás de cozinha.

Ainda segundo a Exposição de Motivos, o custo administrativo do Bolsa Família é baixo, tanto quando comparado às demais ações de proteção social do governo federal, contributiva e não contributiva, quanto em comparação com outros programas de transferência condicionada de renda. Em adição, a cada R\$ 1,00 transferido às famílias beneficiárias, gera-se aumento de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto.



Não vemos pontos da MPV que, a princípio, necessitem de ajustes por emendas; no entanto, pelos dados apresentados pela própria Exposição de Motivos, tais como o baixo custo do Programa Bolsa Família com grande impacto econômico positivo, julgamos que o abono natalino poderia tornar-se permanente.

Ademais, acreditamos que este é o momento para que seja instituída uma política permanente de ajustes dos benefícios.

Atendendo ao prazo regimental, encerrado em 22 de outubro de 2019, foram apresentadas perante esta Comissão Mista 41 emendas, que podem ser assim agrupadas por serem iguais no conteúdo ou por previsões muito assemelhadas:

1. As Emendas nºs 1 e 2, do Dep. Daniel Coelho; 4, da Dep. Jandira Feghali; 6, do Dep. André Figueiredo; 8, do Sen. Jacques Wagner; 12, do Dep. Osires Damaso; 13, do Dep. Daniel Almeida; 15, do Sen. Paulo Paim; 16 do Dep. Renildo Calheiros; 19, da Dep. Alice Portugal; 20, do Dep. Paulo Pereira da Silva; 21, do Dep. Eduardo Barbosa; 23, Sen. Rogério Carvalho; 25, do Sen. Angelo Coronel; 26, do Dep. Orlando Silva; 28, do Dep. Reginaldo Lopes; 30, do Dep. Lúcio Mosquini; 31, da Sen. Eliziane Gama; 32, da Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende; 33, da Dep. Rose Modesto; 34, do Dep. Paulo Pimenta; 37, de minha autoria; e 41, do Dep. Flávio Nogueira, pretendem estender o prazo de pagamento do abono salarial no Programa Bolsa Família para além de 2019.

2. As Emendas nºs 7, do Sen. Jacques Wagner; 14, do Dep. Daniel Almeida; 17, do Dep. Renildo Calheiros; 18, da Dep. Alice Portugal; 24, do Sen. Rogério Carvalho; 27, do Dep. Orlando Silva; 29, do Dep. Reginaldo Lopes; 35, do Dep. Paulo Pimenta; 36, de minha autoria; 38, do Sen. Humberto Costa; 39, do Dep. Ivan Valente; 40, da Sen. Eliziane Gama, visam a estabelecer política de reajustes dos benefícios do Programa Bolsa Família.



3. As Emendas nºs 3, da Dep. Dulce Miranda; 5, do Dep. Daniel Coelho; 22, do Dep. Eduardo Barbosa, pretendem criar o abono natalino, também, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

4. Tratam de outros assuntos: a Emenda nº 9, do Sen. Flávio Arns, que visa excluir do BPC da definição de renda familiar mensal; a Emenda nº 10, também do Sen. Flávio Arns, que visa estender o Cadastro Único a quilombolas, indígenas, pessoas em situação de rua ou resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão; e, por fim, a Emenda nº 11, também do Sen. Flávio Arns, que corrige a redação sobre o benefício variável para criança e adolescente.

Com relação ao primeiro grupo de emendas (1), elas implicam a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, ou seja, 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 (cf. art. 17, caput, da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Essas emendas teriam de ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Estamos aprovando o impacto orçamentário financeiro da MPV em seu texto original, que, lembramos, é falho, mas é uma política benéfica ao povo; acreditamos que a medida de estender o programa para outros anos é torná-lo uma política de Estado que tem, como já mencionamos, impacto extraordinariamente positivo para toda a economia.

Também, devemos considerar que pessoas não recebem o benefício durante todo o ano. Por isso, para promover isonomia, esse pagamento deve ser proporcional à quantidade de meses nos quais se recebeu o benefício durante o ano, não favorecendo apenas aqueles que estão no programa no mês de dezembro.



O segundo grupo de emendas (2) também é extremamente relevante, pois corrige um erro existente desde o início do programa, ao criar uma política de reajustes dos benefícios. Elas são acatadas total ou parcialmente, ao escolhermos a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou índice que venha substituí-lo, no ano anterior, iniciando-se em 2021.

As emendas (3) que estendem o abono salarial ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) também se mostram meritórias, pois o Benefício de Prestação Continuada, comumente chamado de BPC, é um benefício criado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, e tem por objetivo principal amparar pessoas à margem da sociedade e que não podem prover seu sustento. Assim, ao conceder o 13º aos beneficiários do BPC, a emenda visa corrigir essa desigualdade, para garantir a isonomia entre esses beneficiários e os demais do INSS, que já recebem a renda extra no mês de dezembro de cada ano.

Ademais, consideramos que as três emendas (4) do Senador Flávio Arns também merecem proceder e, por isso, as acatamos totalmente. Ao garantir que o rendimento oriundo do BPC não conste no cálculo da renda familiar para quem pretende receber o benefício do Programa Bolsa Família, promovemos a igualdade na concessão dos dois benefícios. Como coloca o Senador Flávio Arns: “Ora, se a própria lei em vigor concede o benefício nos casos de unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza, sem referir em sua constituição pessoas com deficiência e idosos, o benefício de prestação continuada por estes recebidos não pode integrar o cálculo da renda familiar per capita, pois isto prejudicaria, justamente, as gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes do núcleo familiar”. Da mesma forma que o Programa Bolsa Família não é condição impeditiva para concessão do BPC (conforme art. 4º, § 2º, inc. II do Decreto 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta o art. 20 da LOAS), também a renda do BPC não pode servir de impeditivo para concessão do Bolsa Família.

Asseguramos o cadastramento diferenciado de grupos quilombolas, povos indígenas, pessoas em situação de rua e pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão. Este direito já está assegurado na Portaria do antigo Ministério do Desenvolvimento Social n. 177, de 16 de junho de 2011. Com a emenda acatada, garantimos que esse direito, atualmente assegurado apenas por norma infralegal, seja assegurado pelo crivo legislativo.



Por fim, adequamos a divisão etária entre crianças e adolescentes ao estabelecido no artigo 2º do Estatuto da Criança e Adolescente. Além disso, para que não haja prejuízo às famílias, sugerimos o aumento do limite estabelecido no inciso III do art. 2º da Lei nº 10.836/2004, para 5 (cinco) benefícios por família.

Dessarte, acatamos total ou parcialmente todas as emendas, fazendo as correções necessárias de redação e técnica legislativa.

III – VOTO

Vota-se pela presença dos pressupostos constitucionais e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 898, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação, sendo: aprovadas as Emendas nos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 26, 28, 31, 33, 34, 36, 37, 38 e 41; aprovadas parcialmente as Emendas nos 7, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 32, 35, 39 e 40, na forma do Projeto de Lei de Conversão abaixo apresentado:

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2019

(MPV nº 898, de 2019)

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para dispor sobre cadastramento diferenciado, sobre o abono variável, sobre o abono natalino e sobre a política de reajustes do Programa Bolsa Família.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:



“Art. 1º-A. O Cadastramento Único do Governo Federal, referido no parágrafo único do art. 1º desta Lei, deverá incluir grupos populacionais com processos conjunturais, históricos e culturais diversos, mediante cadastramento diferenciado aplicado aos seguintes segmentos populacionais:

I – comunidades quilombolas;

II – povos indígenas;

III – pessoas em situação de rua;

IV – pessoas que tenham sido submetidas a trabalho em condição análoga à de escravidão.

Parágrafo único. O cadastramento diferenciado será realizado ainda que o interessado não disponha de documentos de identificação, caso em que o Poder Público procederá ao registro provisório, para percepção temporária do benefício, sob condição de posterior apresentação dos documentos, em prazo máximo não superior a três meses.”

“Art. 2º

.....

II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) até 12 (doze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

III – o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em



sua composição adolescentes com idade entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família.

.....

§ 1º

.....

III – renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, em especial o Benefício de Prestação Continuada previsto pelo art. 20 da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

.....” (NR)

“Art. 2º-B. A parcela de benefício financeiro de que trata o art. 2º relativa ao mês de dezembro será paga em dobro.

Parágrafo único. O abono natalino a que se refere o caput deste artigo corresponderá a 1/12 da remuneração devida no mês de dezembro, por mês de recebimento do benefício do ano correspondente.”

“Art. 2º-C. A partir do ano de 2021, os valores dos benefícios de que tratam esta Lei serão reajustados pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou índice que venha substituí-lo, no ano anterior.”

Art. 2º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:



Art. 20.....

.....

§13 Os beneficiários de que trata o caput fazem jus a um abono natalino, em valor igual a um salário-mínimo.

§14 O abono natalino corresponderá a 1/12 avos da remuneração devida em dezembro, por mês de recebimento do benefício, do ano correspondente.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador Randolfe Rodrigues
Relator



SF/19047.68896-84