



SENADO FEDERAL

Senadora Mara Gabrilli

**EMENDA Nº**

(à MPV nº 1023, de 2020)

A Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescida das seguintes alterações:

Art. 1º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 20.

.....  
§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, família é a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. (NR)  
.....  
.....

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o *caput* deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, podendo o critério de aferição da renda mensal *per capita* previsto no § 3º deste artigo ser ampliado para até ½ (meio) salário mínimo, na forma de escalas graduais, definidas



em regulamento, observado o disposto no art. 20-B.  
(NR)

.....  
.....  
§ 16. Terão direito ao benefício de que trata o *caput* deste artigo o brasileiro nato ou naturalizado, as pessoas de nacionalidade portuguesa, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, e o estrangeiro residente no Brasil, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais para sua concessão e manutenção.

Art. 20-B Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal *per capita* prevista no § 3º do mencionado artigo:

I - o grau da deficiência;

II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária;

III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência ou do idoso;

IV - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 exclusivamente com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (Suas), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.



§ 1º A ampliação de que trata o *caput* ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento.

§ 2º O grau da deficiência e o nível de perda de autonomia, representado pela dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária, de que tratam, respectivamente, os incisos I e II do § 1º deste artigo, serão aferidos, para a pessoa com deficiência, por meio de índices e instrumentos de avaliação funcional a serem desenvolvidos e adaptados para a realidade brasileira, observados os termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

§ 3º As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos de que trata o inciso III do § 1º deste artigo levarão em consideração, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 2015, entre outros aspectos:

I - o grau de instrução e o nível educacional e cultural do candidato ao benefício;

II - a acessibilidade e a adequação do local de residência à limitação funcional, as condições de moradia e habitabilidade, o saneamento básico e o entorno familiar e domiciliar;

III - a existência e a disponibilidade de transporte público e de serviços públicos de saúde e de assistência social no local de residência do candidato ao benefício;

IV - a dependência do candidato ao benefício em relação ao uso de tecnologias assistivas; e

V - o número de pessoas que convivem com o candidato ao benefício e a coabitação com outro idoso ou pessoa com deficiência dependente de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

§ 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo, será definido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir de

valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, conforme critérios definidos em regulamento, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, nos termos do referido regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios.

## JUSTIFICAÇÃO

No dia 3 de junho de 2020, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) apreciou Relatório de Auditoria Operacional realizada no Ministério da Cidadania, Ministério da Economia, Instituto Nacional do Seguro Social, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que teve como objeto o “a análise da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no inciso V do art. 203 da CF/88, especialmente no que concerne à verificação da adequação da inscrição de seus beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, ao levantamento dos principais fatores que explicam sua judicialização, e à avaliação da sustentabilidade atuarial desse benefício. (TC-036.898/2019-8)”

O percuciente relatório apresentado pela equipe de auditoria apontou vários pontos que precisam ser aprimorados para que o BPC cumpra, com eficiência, eficácia e efetividade, o desiderato do legislador constituinte de garantir a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade de renda o mínimo necessário para que possam viver com dignidade, em respeito aos fundamentos e objetivos da Constituição Federal de 1988.



O Acórdão decorrente da referida auditoria operacional (Acórdão nº 1.435/2020) traz várias recomendações a órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução da referida política pública, assim como consta determinação de envio de cópia do relatório e acórdão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, uma vez que, consoante os arts. 70 e 71 da Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”.

Na nossa visão, algumas recomendações apresentadas pelo órgão auxiliar de controle externo necessitam de mudanças na legislação que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada, de forma a deixar mais transparente, tanto para os públicos-alvo da política pública – idosos e pessoas com deficiência –, como para os órgãos executores, para o Poder Judiciário e para toda a sociedade, os requisitos de elegibilidade e outros critérios a serem observados na concessão desse importante amparo assistencial.

Além disso, considerando que as recentes modificações na LOAS, introduzidas pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, tiveram vigência até 31.12.2020, por conta do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), julgamos pertinente preencher eventuais vácuos normativos que venham a ocorrer a partir da referida data, assim como optamos por deixar permanentes regras relacionadas a outros critérios de vulnerabilidade que permitem a concessão do BPC a idosos e pessoas com deficiência cuja renda *per capita* familiar ultrapasse o limite estabelecido na lei.



Assim, apresentamos esta emenda à Medida Provisória nº 1.023, de 2020, com propostas de modificação e acréscimo de dispositivos ao art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS). Primeiramente, nossa emenda altera o conceito da família ora vigente para concessão do BPC, alinhando-o ao conceito adotado no Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), mais consentâneo à lógica da assistência social. Ressalte-se que essa medida atende à recomendação ínsita no Acórdão 1.435/2020, que conclama a adoção de soluções, inclusive alterações legais e normativas que se fizerem necessárias, em relação à “falta de compatibilidade entre os conceitos de grupo familiar adotados no BPC e nas demais políticas assistenciais”.

Também no sentido de atender às recomendações do mencionado Acórdão do TCU, propomos a inclusão de dispositivo que deixa assente, no texto legal, quem tem direito a acessar o BPC, inclusive com menção ao estrangeiro residente no Brasil, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais para sua concessão e manutenção. Necessário destacar que o Supremo Tribunal, ao apreciar o tema em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário 587.970, em 2017, fixou a seguinte tese (Tema 0173): “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

Além disso, propomos alteração da redação do § 11 do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, de forma a não restar dúvidas sobre o alcance da permissão contida no dispositivo para que se possa considerar, a partir do limite mínimo previsto no § 3º do referido artigo, outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e vulnerabilidade do grupo familiar, observado o disposto no art. 20-B.



Por fim, nossa proposta inclui a incorporação definitiva do conteúdo do art. 20-A à LOAS, porquanto sua vigência limitou-se a 31.12.2020. A importância do seu conteúdo é inquestionável, pois apresenta os aspectos a serem considerados quando da aplicação de outros critérios de miserabilidade e vulnerabilidade para a concessão do BPC, o que implica a possibilidade de sua concessão para pessoas que tenham renda *per capita* familiar superior ao limite mínimo previsto no § 3º do art. 20 da LOAS.

Para dimensionar a importância dessa norma que propomos reintroduzir na LOAS e cuja vigência se expirou em dezembro passado, vamos reproduzir a robusta justificativa que embasou os debates para a aprovação do Projeto de Lei 9.236, de 2017, de nossa autoria, convertido na Lei nº 13.982, de 2020:

“O Supremo Tribunal Federal – STF, em agosto de 1998, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232, declarando constitucional o critério exclusivo de renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, previsto no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada – BPC assegurado pelo art. 203, inciso V, da Constituição Federal. Apesar disso, as instâncias jurisdicionais inferiores seguem, até hoje, levando em consideração outros fatores, que não só esse critério de renda, para fins de concessão da referida prestação pecuniária aos jurisdicionados cujos pedidos administrativos eram negados em razão de suas famílias auferirem rendimentos que superavam aquele limite.

Além disso, legislações posteriores àquela decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade introduziram novas linhas de pobreza em patamares superiores a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo, como, por exemplo, as Leis nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, e nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que tratavam de apoio financeiro da União a programas socioassistenciais de municípios, cuja linha de pobreza era fixada em  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo. [...].



Tendo em vista esse quadro normativo e o significativo número de demandas judiciais versando sobre essa controvérsia, o STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário – RE 567.985, primeiramente reconheceu a existência de repercussão geral sobre a matéria, por evidente relevância jurídica, política, social ou econômica da questão envolvida, para, ao final, em abril de 2013, declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da LOAS por omissão parcial da lei, sem, contudo, pronunciar sua nulidade. Esse entendimento foi reafirmado no julgamento da Reclamação nº 4.374, ocorrido naquele mesmo ano.

Conforme assentou a Corte, esse critério objetivo encontrar-se-ia defasado, devendo ser conjugado com outros fatores para fins de aferição do estado de miserabilidade dos postulantes ao BPC, cabendo ao legislador adotar novos critérios legais para disciplinar a elegibilidade ao referido benefício. O fato é que isso ainda não ocorreu, embora a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, tenha alterado a LOAS para permitir a utilização, na concessão do BPC, de “elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade”, a serem disciplinados em regulamento.

A última atualização do referido regulamento, Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, promovida pelo Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, no entanto, não previu essa flexibilização do critério exclusivo de renda, mantendo para fins de obtenção do BPC, em seu art. 4º, inciso IV, o requisito de que a “renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo”.

Esse descompasso entre as previsões legais e regulamentares em vigor e os critérios flexíveis adotados de forma absolutamente disforme pelo Poder Judiciário levou a uma intensa judicialização do benefício financeiro assistencial chegando ao ponto de, em janeiro de 2016, dos 4.242.697 benefícios em manutenção, 9%, o equivalente a 362.870 BPCs, terem origem em determinação judicial, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social. Com efeito, ainda de acordo com aquele órgão, de 2004 a 2015, observou-se um crescimento de 441% das concessões judiciais do BPC, passando de 11.799 emissões decorrentes



de decisões jurisdicionais naquele primeiro ano, a 52.050, no último.

Soma-se a esse quadro um número expressivo de ações civis públicas, muitas ajuizadas pelo Ministério Público Federal, no sentido de que o INSS, responsável pela avaliação da condição de miserabilidade e concessão do BPC, adote outros critérios na concessão da prestação financeira em questão. Entre essas iniciativas, destaca-se a ACP nº 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, em que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região determinou àquela autarquia federal “deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, comprovadamente requeridos e negados pelo Estado”.

Diante desse quadro, propomos o presente projeto de lei para determinar seja o critério de renda mensal familiar de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo seja ampliado até  $\frac{1}{2}$  (meio) salário mínimo, na forma de escalas graduais definidas em regulamento, de acordo com uma conjugação de fatores, que combinados entre si ou isoladamente, possam levar a um maior grau de vulnerabilidade socioeconômica do núcleo familiar que possui um idoso ou uma pessoa com deficiência.

Entre esses elementos que devem ser sopesados para fins de caracterização do estado de miserabilidade estão: o grau dos impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; o nível de perda de autonomia do idoso ou da pessoa com deficiência consistente na dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária (ABVD); as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem agravar as barreiras e os impedimentos à plena participação social do candidato ao benefício; e o chamado gasto catastrófico, decorrente do sério comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos com tratamentos médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos.

Além disso, o projeto estabelece que o grau dos impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo e o



nível de perda de autonomia, representado pela dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária (ABVD) sejam aferidos, na forma do regulamento, por meio de índices e instrumentos de avaliação funcional a serem desenvolvidos e adaptados para a realidade brasileira, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Brasileira de Inclusão.

[...]

Com essa medida, esperamos acabar com a iníqua situação que se instalou no país, em que somente aqueles com acesso a serviços de defesa perante o aparato jurisdicional tenham seus direitos reconhecidos, enquanto aqueles que, igualmente em condições de miserabilidade por diversos fatores socioeconômicos, por não possuírem esse acesso, permanecem em estado de total vulnerabilidade, em razão da recalcitrância do Poder Executivo em não lhes reconhecer o acesso ao BPC, principal instrumento de amparo a famílias em situação de pobreza no Brasil, que lhes permite uma vida minimamente digna e o acesso aos demais direitos de cidadania.

[...]

Destacamos, por fim que a Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa das Pessoas com Deficiência, órgão colegiado que agremia cerca de 220 parlamentares do Congresso Nacional, em reunião extraordinária, realizada no dia 29/01/2021, deliberou pelo apoio a esta emenda, que ora subscrevo, com o objetivo de aperfeiçoar o BPC.

Na certeza da sensibilidade e compromisso do Parlamento brasileiro com a proteção de idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta Emenda.

Sala das Sessões,

Senadora MARA GABRILLI

