



## SENADO FEDERAL

# **PARECER N° 118, DE 2021 - PLEN/SF**

## **PARECER DE PLENÁRIO À MPV N° 1.023, DE 2020**

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre o benefício de prestação continuada.

## Autor: Poder Executivo

**Relator(a):** Senador Mecias de Jesus



## I - RELATÓRIO

Vem à análise do Plenário do Senado Federal a Medida Provisória nº 1.023, de 31 de dezembro de 2020, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor que, para fins de concessão do benefício de prestação continuada (BPC) de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), são consideradas incapazes de prover a manutenção da pessoa idosa ou com deficiência as famílias com renda mensal per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário mínimo.

Cabe ressaltar que, em virtude do Ato Conjunto nº 1, de 2020, durante a pandemia de COVID-19, o parecer da Comissão Mista é proferido em Plenário, por parlamentar designado na forma regimental, inicialmente na Câmara dos Deputados e, em seguida, no Senado Federal.

A Medida Provisória nº 1.023, de 2020, começou a tramitar no Congresso Nacional em 31 de dezembro de 2020. Quando da apreciação da matéria, durante o prazo regimental estabelecido para a apresentação de emendas, conforme o art. 3º do Ato Conjunto nº 1, de 2020, foram apresentadas 90 emendas à proposição.

O voto do relator na Câmara dos Deputados foi pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.023, de 2020; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa



## SENADO FEDERAL

da Medida Provisória nº 1.023, de 2020, e das emendas apresentadas perante apresentadas no prazo estabelecido pelo Ato Conjunto das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2020 , com a ressalva das seguintes Emendas, as quais consideramos inconstitucionais: Emendas nºs 21, 39, 40, 49, 56, 69 e 90; pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1023, de 2020, e das emendas apresentadas perante a Comissão Mista e no mérito pela aprovação da Medida Provisória nº 1.023, de 2020, e das Emendas nºs 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 70, 72, 73, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88 e 89, acolhidas parcialmente, na forma do Projeto de Lei de Conversão e pela rejeição das demais Emendas.

O texto na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2021, foi apreciado e votado em turno único pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em 26 de maio de 2021, quando foi encaminhado ao Senado Federal para deliberação.

O Projeto de Lei de Conversão estabelece critérios de elegibilidade e mantém o direito ao benefício financeiro de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Ainda, no seu art. 1º, o PLV prevê que através de regulamento poderá ser ampliado o limite de renda mensal familiar per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo para até 1/2 (meio) salário mínimo, considerando os seguintes aspectos:

- I - o grau da deficiência( aplicado a pessoa com deficiência)
- II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; ( aplicado a pessoa idosa)
- III - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde,

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

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.(aplicado a pessoa com deficiência e a pessoa idosa)

SF/21861.03154-56

O comprometimento do orçamento do núcleo familiar supramencionado será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, conforme critérios definido em regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios.

Adicionalmente, dispõe que enquanto não estiver regulamentado o instrumento de avaliação da deficiência, a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação do grau da deficiência por avaliação médica e avaliação social realizadas, respectivamente, pela Perícia Médica Federal e pelo Serviço Social do INSS, com a utilização de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim.

O PLV inclui o Auxílio-Inclusão que será devido a partir da data do requerimento e o seu valor corresponderá a cinquenta por cento do valor do benefício de prestação continuada em vigor para as pessoas com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente, preenchem os seguintes requisitos:

I-receba o benefício de prestação continuada e passe a exercer atividade:

a) cuja remuneração esteja limitada a dois salários mínimos; e



## SENADO FEDERAL

b) que enquadre o beneficiário como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou como filiado a regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

II - tenha inscrição atualizada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no momento do requerimento do auxílio-inclusão;

III - tenha inscrição regular no Cadastro de Pessoas Físicas; e

IV - atenda aos critérios de manutenção do benefício de prestação continuada, incluídos os critérios relativos à renda familiar mensal per capita exigida para o acesso ao benefício, desconsiderando as remunerações obtidas pelo requerente em decorrência de exercício de atividade laboral, desde que o total recebido no mês seja igual ou inferior a dois salários mínimos e as rendas oriundas dos rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e aprendizagem.

Estabele, ainda, que o auxílio-inclusão não será acumulado com o benefício de prestação continuada; prestações a título de aposentadoria, pensões ou benefícios por incapacidade pagos por qualquer regime de previdência social; ou seguro-desemprego.

Por fim, autoriza o INSS a adotar as medidas excepcionais, até 31 de dezembro de 2021, para avaliação da deficiência voltada ao acesso, à manutenção e à revisão do benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Depois de dez anos do pagamento, deverá ser feita uma revisão do auxílio-inclusão para seu aprimoramento e ampliação.

Ressalte-se que a Medida Provisória sob exame está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

É o relatório.

SF/21861.03154-56

## II - ANÁLISE

### II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

#### II.1.1 DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

A Medida Provisória em análise atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 62 da Constituição Federal.

Os requisitos da urgência e da relevância justificam-se pelo término do prazo previsto pelo inciso I do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, com redação dada pela Lei nº 13.982, de 2020, que tinha vigência até 31 de dezembro de 2020.

Assim, A necessidade da MPV é incontestável, diante do vácuo que haveria em 2021 no critério de concessão do Benefício de Prestação Continuada - apesar de a referida proposição não manter a eficácia do texto aprovado pelo Congresso que foi vetado na sanção da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Significa dizer que a previsão do critério mais generoso para o acesso ao BPC, de renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo, valendo de forma definitiva, não foi restaurado.

Em razão de veto aposto ao inciso II do dispositivo, sem a criação de uma nova norma, a partir de 1º de janeiro de 2021, a legislação deixaria de indicar uma faixa de renda para a concessão do benefício. Desse modo, certamente muitas pessoas idosas e com deficiência seriam prejudicadas,



## SENADO FEDERAL

ante a ausência de um critério objetivo para o exame de novos pedidos de benefício assistencial. De acordo com dados do último Anuário Estatístico da Previdência Social, por ano o INSS costuma conceder mais de 300 mil benefícios dessa espécie. Assim, sem um critério legal de renda para a concessão do benefício, a análise dos novos requerimentos seria afetada, demonstrando-se cabalmente o atendimento aos requisitos constitucionais de urgência e relevância.

SF/21861.03154-56

### **II.1.2 – CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

Ressalte-se que as matérias tratadas pela Medida Provisória não constam do rol de vedações de edição de medida provisória, estabelecido nos §§ 1º, 2º e 10 do art. 62 e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

Dessa forma, os temas tratados na Medida Provisória e, em consequência, no Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2021, orbitam no campo de atuação material e legislativa dos Poderes Executivo e Legislativo da União estabelecidos pela Constituição Federal.

Quanto a juridicidade da matéria tratada na Medida Provisória harmoniza-se com o ordenamento jurídico.

Em relação à técnica legislativa, a Medida Provisória está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

### **II.1.3 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

De acordo com o § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do



## SENADO FEDERAL

Congresso Nacional, no exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de Medidas Provisórias, deve-se avaliar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União, e o atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ante o exposto e considerando que as recomendações trazidas na Nota Técnica nº 03/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, somos pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.023, de 2021, assim como, do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2021.

### **II.1.4– DO MÉRITO**

A Exposição de Motivos (EM) nº 00041/2020, dos Ministérios da Cidadania e da Economia, justifica que a medida tem como objetivo restabelecer o critério objetivo para acesso ao benefício a partir de 2021, considerando a eficácia do texto vigente até a edição da MP, que cessou em 31 de dezembro de 2020. Ressalta que o critério exposto já estaria incorporado ao ordenamento e respeitaria a legislação para a sua execução. Informa que a redação dada pela Lei nº 13.982, de 2020, ao § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, padece de um critério objetivo a partir de 2021.

Em 9 de dezembro de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 3.055, de 1997 (originário do Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996), que aumentava para meio salário mínimo a renda mensal per capita da família da pessoa portadora de deficiência ou do idoso, com vistas ao recebimento do BPC.

A proposição recebeu veto total, conforme a Mensagem nº 715, de 2019, do Presidente da República, o qual foi derrubado pelo Congresso Nacional na sessão de 10 de março de 2020.

O Min. Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União (TCU). no

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

âmbito do TC-011.564/2020-2 – representação, com pedido cautelar, formulada pelo Secretário Executivo do Ministério da Economia –, deferiu, em 13 de março de 2020, cautelar para determinar ao Ministério da Economia que somente reconhecesse, concedesse ou aprovasse “os direitos aos benefícios aprovados pelo PLS nº 55, de 1996, quando sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em sintonia com a resposta à Consulta veiculada pelo Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário”.

A proposição foi transformada na Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020. Em 3 de abril, o Min. Gilmar Mendes decidiu na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 662, pela ineficácia da norma, “enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO”.

Em síntese: a eficácia do texto aprovado pelo Congresso passou a depender de uma compensação para o custeio da expansão do BPC.

Outrossim, pelo Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, que seria transformado na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, o Congresso aprovou uma regra temporal para contornar esse questionamento de não atendimento da legislação orçamentária do País. O limite de um quarto do salário mínimo para concessão do benefício valeria em 2020, e o limite de metade do salário mínimo a partir de 2021.

No entanto, novamente, o governo vetou a ampliação para metade do salário mínimo como limite. Com isso, surgiu a necessidade de corrigir o período de eficácia do limite de um quarto, que valeria somente para 2020, sem critério para 2021 ou os próximos anos. Esta correção, decorrente do voto do Presidente da República, é o que faz a MPV em tela.

Ademais, vale lembrar que, na análise do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 873, de 2020, o Plenário do Senado Federal aprovou novamente que o critério fosse “igual ou inferior a 1/2 salário mínimo”. Novo voto foi apostado ao

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

dispositivo quando da sanção da Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020.

Relativamente ao PLV nº 10, de 2021, resultante da aprovação do substitutivo do Deputado Eduardo Barbosa, é importante destacar que seu texto ampliou significativamente o escopo da MPV. Em nossa visão, foi um esforço satisfatório de conciliar os ditames da responsabilidade fiscal com a necessidade de proteção dos idosos e pessoas com deficiência pobres de nosso País.

O parecer volta a inserir na Lei a ampliação do limite para meio salário mínimo, mas na forma de escalas graduais e considerando o grau de deficiência, a dependência de terceiros no cotidiano e o comprometimento do orçamento familiar com bens e serviços necessários para manutenção de vida que não sejam disponibilizados pelo Estado. Os detalhes são remetidos à regulamentação pelo Poder Executivo.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada, há ainda a reprodução de uma previsão já existente para beneficiários da Previdência Social, para convocações feitas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O PLV também regulamenta, finalmente, o auxílio-inclusão, uma iniciativa do Senador ROMÁRIO que foi contemplada na Lei nº 13.146, de 2015 – a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). O valor será de meio salário mínimo, para a pessoa com deficiência grave ou moderada que aufera até dois salários mínimos mensais. Trata-se de estímulo à inserção deste público no mercado de trabalho formal, já que há tipicamente o legitimo receio dos beneficiários que um emprego com carteira assinada provoque a perda do BPC, cujo reingresso pode ser moroso.

Avaliamos, assim, que se trata de uma proposição histórica para as famílias brasileiras que precisam do BPC, especialmente às das pessoas com deficiência.

O PLV, 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

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

pessoas que tenham renda per capita familiar superior ao limite mínimo previsto no § 3º do art. 20 da LOAS. Entretanto, considerando as limitações constitucionais e legais relativas ao aumento da despesa pública neste exercício fiscal, sua implementação ocorrerá a partir de 1º de janeiro de 2022, com vinculação à previsão orçamentária.

Quanto a regulamentação do auxílio-inclusão supramencionada, que, apesar de estar previsto na Lei nº 13.146, de 2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), ainda não vinha sendo concedido, uma vez que a LBI remeteu a outra lei a estipulação dos requisitos necessários para a concessão do benefício.

Segundo demonstra o nobre relator na Câmara dos Deputados a participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho em igualdade de condições com as demais pessoas envolve uma série de desafios que ainda devem ser enfrentados. De acordo com dados do Censo de 2010, a taxa de participação das pessoas com deficiência era de 53,2%, bastante inferior aos 77,4% observados entre as pessoas sem deficiência. Em relatório do Dieese, constatou-se que, embora a escolaridade das pessoas com deficiência inseridas no mercado de trabalho formal seja semelhante ao das pessoas sem deficiência, a remuneração daquelas é cerca de 10% inferior ao rendimento médio total.

No PLV, o valor do benefício será de 50% do valor do BPC, sendo devido para pessoas com deficiência grave ou moderada que recebam até dois salários mínimos por mês, cenário este que será revisado pelo Poder Executivo.

Assim, compreendemos que o PLV, aprimora o texto da MP original e, portanto, evolui no seu objetivo de assegurar inclusão social e cidadania.

SF/21861.03154-56



## SENADO FEDERAL

### II.2 – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade juridicidade, adequada técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação orçamentária da Medida Provisória nº 1.023, de 2020 e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2021.

Sala das Sessões, em 27 de maio de 2021.

Senador **MECIAS DE JESUS**

Relator

SF/21861.03154-56