



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 188, DE 2013

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social –, para elevar a renda familiar que enseja o recebimento do benefício de prestação continuada.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20.

.....

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a meio salário mínimo.

.....” (NR)

Art. 2º O Poder Executivo, com vistas ao cumprimento do disposto no inciso II do *caput* do art. 5º e no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, estimará o montante do benefício decorrente do disposto nesta Lei e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, que acompanhará o projeto de lei orçamentária cuja apresentação se der após decorridos sessenta dias da publicação desta Lei.

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

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal inscreveu, em seu art. 203, a garantia de que idosos e pessoas com deficiência, que não possam prover seu sustento nem tê-lo provido por sua família, contarão com a proteção do Estado e da sociedade, por meio da assistência social, de modo a desfrutar de uma vida digna.

O critério para o recebimento do benefício constitucional foi fixado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, no § 3º de seu art. 20, determina que podem receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC) aqueles idosos ou pessoas com deficiência cujas famílias possuam renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Apenas dois anos depois, o BPC veio a ser efetivamente implantado com a regulamentação que lhe proporcionou o Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, posteriormente revogado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que hoje regula o benefício.

Já em 1995, ainda antes da efetiva implantação do BPC, a faixa de renda familiar mensal *per capita* que credenciava para seu recebimento começou a ter sua constitucionalidade contestada, sob o argumento de sua insuficiência perante as garantias de dignidade, justiça, solidariedade e erradicação da pobreza, inscritas nos arts. 1º e 3º da Carta Magna. Uma série de mudanças no plano dos fatos (estabilização fiscal e monetária, melhor desempenho da economia, entre outros) e no do direito (sucessivas mudanças nas linhas de corte econômicas para o recebimento de outros benefícios no plano federal, estadual ou municipal) terminou caracterizando o processo paulatino de inconstitucionalização do § 3º do *caput* do art. 20 da LOAS.

Vejamos alguns exemplos de diplomas legais em que o critério de elegibilidade para o recebimento de benefício, ou para a caracterização de baixa renda, já é de meio salário mínimo:

- o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação, que foi criado por meio da Medida Provisória (MPV) nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, convertida posteriormente na Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. A regulamentação se deu por meio do Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003;
- o Programa Bolsa Família (PBF), criado por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Sua regulamentação ocorreu em 17 de setembro de 2004, por meio do Decreto nº 5.209.

Com a criação do Bolsa Família, os seguintes programas e ações de transferência de renda do Governo Federal foram unificados:

- Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001);
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003);
- Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação (MPV nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001);
- Programa Auxílio-Gás (Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002);
- Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007).

Todos os programas assistenciais mencionados já se valem do critério de meio salário mínimo para elegibilidade para o recebimento do benefício assistencial por eles criado. Isto é, a evolução do direito positivo pátrio vem consolidando o entendimento de que as garantias constitucionais dos idosos e das pessoas com deficiência não são atendidas pelo atual critério da LOAS, que atinge apenas aqueles extremamente pobres, quando o País já tem condições para estender a proteção assistencial às pessoas pobres, em geral, conforme determina nossa Constituição.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) do ano de 2008, publicados em artigo da revista *Sociedade e Estado*, da Universidade de Brasília (UnB), em 2010, à época 37% dos BPC's distribuídos alcançavam as famílias de renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo; cerca de 25% atingiam a população com renda familiar *per capita* entre um quarto e um meio do salário mínimo; e os demais 38% alcançavam as famílias com renda mensal *per capita* igual ou superior a um salário mínimo. Isso significa que parte da população que se tornará elegível para o BPC por meio desta proposição já o recebe, de fato, em razão, especialmente, da dificuldade de determinar-se com precisão as faixas de renda junto a grupos sociais marginalizados, cuja renda monetária é irregular e informal, o que faz com que os agentes da assistência social evitem rigorismos e reconheçam as necessidades prementes mesmo daqueles que, segundo o critério atual da LOAS, não fariam jus ao benefício. Assim, se podemos esperar que, com o aumento ora proposto, o contingente populacional elegível suba de 9% para 29% da população, também é fato que parte desse novo contingente já se encontra coberta pelos critérios largos de aplicação do atual crivo. Para o IPEA, a utilização do critério de meio salário mínimo para o recebimento do BPC geraria

aumento real da ordem de 48% no número de beneficiários, ou até menos, na medida em que o aumento do critério de renda levaria ao alcance de populações de vida econômica menos informal, o que ensejaria menos “erros de inclusão” no BPC. Os dados disponíveis, que são de 2008, mas que refletem com segurança os números e proporções atuais, indicam que esse aumento de 48% no número de beneficiados (cerca de quatro milhões de pessoas) acarretaria um impacto de cerca de R\$ 9 bilhões no orçamento do BPC, o que equivaleria a apenas 2,5% do orçamento autorizado da previdência social (sempre em 2008). Se observarmos a história recente do benefício, veremos que uma expansão de 48% em seu número de beneficiários não lhe é absurda: entre 2003 e 2008, esse número cresceu 58%.

O fato, já reconhecido pelos tribunais e pelo legislador federal estadual, distrital e municipal, é que o formato atual do BPC leva a proteção social apenas às pessoas extremamente pobres, em condição de miséria, ao passo que a Constituição assegura tal proteção não apenas à pobreza extrema, mas também, de modo inequívoco, à pobreza em geral.

A proposição que ora submetemos à apreciação dos nobres Pares busca atualizar e uniformizar os critérios dos textos legais de natureza assistencial, e estender a justiça constitucional a quem faz jus a ela. Para tanto, propomos não apenas a elevação da linha de elegibilidade, mas também a inclusão da expressão “igual ou inferior”, em substituição à anterior redação, que tornava elegíveis apenas as pessoas com renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. A inclusão do termo “igual” no texto da Lei significa também a inclusão, na realidade, de muitas pessoas que, substantivamente, são elegíveis para o recebimento do BPC. Mantidos os termos atuais, uma família de quatro pessoas, em que duas delas recebam salário mínimo, não seria elegível para o BPC, pois a renda familiar mensal *per capita* seria igual a meio salário mínimo. Na prática, isso significa a exclusão de pessoas que muito necessitam da assistência do Estado; também faz com que os agentes estatais, face o espírito da lei e a realidade social e familiar com que se deparam, alarguem seus critérios e façam vista grossa ao texto da Lei, para permanecer fiéis ao espírito da mesma.

Em razão do exposto, peço o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **BLAIRO MAGGI**

LEGISLAÇÃO CITADA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Seção II

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as

alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

.....

Seção IV DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.

Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

CAPÍTULO IV

Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência Social

SEÇÃO I

Do Benefício de Prestação Continuada

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

§ 9º A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011)

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências

.....

Seção III Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

.....

 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

.....

.....

.....

DECRETO Nº 1.744, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1995.

~~Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.~~

.....

.....

.....

DECRETO Nº 6.214, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007.

Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

.....

.....

.....

LEI Nº 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003.

Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

.....

.....

.....

DECRETO Nº 4.675, DE 16 DE ABRIL DE 2003.

Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.

.....
.....
.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 108, DE 27 DE FEVEREIRO 2003.

~~Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação".~~

.....
.....
.....

LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004.

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

.....
.....
.....

DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004.

Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

.....
.....
.....

LEI Nº 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001.

Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

.....
.....
.....

LEI Nº 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003.

Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

.....

.....

.....

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.206-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001.

Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências.

.....

.....

.....

DECRETO Nº 4.102, DE 24 DE JANEIRO DE 2002

~~Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás".~~

.....

.....

.....

DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007.

Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

.....

.....

.....

(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Direitos Humanos e Legislação Participativa, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 17/05/2013.