

PARECER Nº , DE 2020

Em Plenário, sobre o Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, que *altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social, para fins de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, versava a princípio sobre mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência vivendo abaixo da linha de pobreza. Na casa iniciadora, tramitou como Projeto de Lei nº 9.236, de 2017.

Com a evolução da pandemia de covid-19, o projeto foi alterado em termos de Substitutivo do Deputado Marcelo Aro, para criar **auxílio emergencial**, uma transferência de renda direta com duração de três meses. A proposição contém 7 artigos, os quais sintetizaremos a seguir.

O benefício terá valor de R\$ 600,00 e poderá ser recebido por até dois membros da mesma família. Serão elegíveis os cidadãos que cumprirem cumulativamente os seguintes requisitos:

I - ser maior de dezoito anos de idade;



SF/20735.90407-17

II - não ter emprego formal;

III - não receber benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família;

IV - ter renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos;

V – não ter, no ano de 2018, recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e

VI – exercer atividade na condição de:

a) Microempreendedor Individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social; ou

c) trabalhador informal, de qualquer natureza, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou que cumpra o requisito de renda até 20 de março de 2020.

Assim, observa-se que o benefício é destinado àqueles que não estão protegidos pela Seguridade Social. O benefício não é voltado para os que têm emprego formal, os que fazem jus ao seguro-desemprego ou os que recebem benefícios previdenciários ou o BPC.

O foco, portanto, são os trabalhadores por conta própria (como motoristas de aplicativo); os empregados informais; os desempregados que já exauriram o seguro-desemprego; ou as pessoas fora da força de trabalho (como beneficiárias do Bolsa Família).

Os beneficiários do Bolsa Família poderão escolher qual benefício receber. Mulher provedora de família monoparental (“mãe solteira”) receberá o auxílio duas vezes, no valor de R\$ 1.200,00.

Além do auxílio-emergencial, o Projeto faz alterações de menor impacto no auxílio-doença e no BPC.



Em virtude da pandemia; das dificuldades de reunião do Senado Federal; e da urgência em fazer os recursos chegarem rapidamente às famílias, o Projeto vem para apreciação direta do Plenário.

Foram apresentadas 16 emendas ao Projeto.

II - ANÁLISE

A proposta vem ao encontro da Constituição, que estabelece como objetivos fundamentais da República a *construção de uma sociedade justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a promoção do bem de todos.*

Este auxílio servirá exatamente para evitar que milhões de brasileiros caiam na pobreza ou sofram ainda mais com ela, em meio à severa crise econômica que se desenha – decorrente do isolamento social necessário para evitar as mortes pela novo coronavírus.

Estima-se que mais de 30 milhões de pagamentos mensais serão feitos nos moldes da proposta nos cálculos da Instituição Fiscal Independente (IFI). O impacto fiscal estimado é de cerca de R\$ 60 bilhões em 2020.

Consideramos que tal impacto é plenamente absorvível, exatamente porque é temporário. O auxílio não constitui despesa obrigatória de caráter continuado para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O reconhecimento do estado de calamidade pública, feito pelo Congresso Nacional, dispensa as exigências costumazes relativas ao teto de gastos e a meta de resultado primário. E não poderia ser diferente. Medidas semelhantes têm sido tomada por várias democracias, e são defendidas mesmo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

O auxílio será extremamente importante para aqueles que ficarão impossibilitados de trabalhar seja porque estão em isolamento seja porque os consumidores não estão nas ruas. Ele é essencial também para evitar que, diante de uma situação de desespero, trabalhadores deixem suas casas e se exponham à doença para trazer comida para a sua família. Ademais, em uma crise que fecha escolas, as famílias mais vulneráveis possivelmente terão de alimentar seus filhos sem o apoio da merenda escolar, justamente em um momento de recessão econômica.



Na estimativa dos pesquisadores do Ipea Pedro Souza, Sergei Soares, Luís Paiva e Leticia Bartholo, o número de beneficiados direta ou indiretamente pode chegar a 117 milhões de brasileiros.

Por isso, propomos a aprovação imediata deste projeto. Em um segundo momento, podemos deliberar sobre seu aperfeiçoamento e sobre as propostas de ótima qualidade apresentadas no Senado no sentido de proteção à renda dos trabalhadores vulneráveis.

II. 1. Ajustes de redação

Propomos cinco ajustes redacionais quanto ao auxílio emergencial com o fim de trazer clareza a dispositivos aprovados na Câmara dos Deputados, evitando interpretações prejudiciais às famílias beneficiárias.

O primeiro deles **inclui os trabalhadores em contrato intermitente** no alcance da proposta. Estes trabalhadores, na redação atual, estão em uma espécie de limbo. O projeto, obviamente, se destina aos que estão em situação de fragilidade por não poder trabalhar, caso dos intermitentes que não são estão sendo convocados. Contudo, ao vedar o recebimento do auxílio-emergencial por quem tem “emprego formal”, o texto da Câmara poderia proibir o acesso dos intermitentes.

Naturalmente, a intenção daquela Casa foi tratar dos vínculos de emprego formal que estão ativos. Ou seja, dos trabalhadores que continuam recebendo seus salários, ou que estão recebendo benefícios decorrentes do vínculo, como auxílio-doença ou seguro-desemprego. Porém, por sua natureza de contrato por tempo determinado, o trabalhador intermitente não faz jus ao seguro-desemprego.

A desproteção deste trabalhador neste cenário é inaceitável, porque ele é contribuinte obrigatório da Previdência Social. Não é lógico que mesmo sem receber renda, ele não faça jus ao auxílio, enquanto um empregado informal pode recebê-lo. É como se ele estivesse sendo punido por contribuir.

Assim, em nossa redação, fica esclarecido no inciso II do art. 2º que a vedação ao recebimento do auxílio emergencial é somente para aqueles que possuem emprego formal **ativo**. Isso porque a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prevê que, no contrato intermitente, considera-se “inativo”



o trabalhador que não está sendo convocado para prestar serviços. É esta a redação do art. 443:

“Art. 443.

§ 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de **inatividade**, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.”

No mesmo sentido, incluímos o intermitente inativo no grupo dos trabalhadores informais de qualquer natureza que podem receber o benefício. Esta inclusão nos parece lógica. O intermitente é um trabalhador. Mas o intermitente inativo não pode ser considerado formal, porque não contribui já que não há salário. Assim, o intermitente inativo deve ser considerado um tipo de trabalhador informal, para fins da alínea *c* do inciso VI do art. 2º.

Este ajuste redacional pode beneficiar dezenas de milhares de trabalhadores. Preponderam neste contrato os assistentes de venda, serventes de obra, cozinheiros, faxineiros e garçons.

Acatamos, portanto, a Emenda nº 5, do Senador VANDERLAN CARDOSO.

Um segundo ajuste redacional diz respeito à **substituição do Bolsa Família pelo auxílio emergencial**. No texto atual do § 1º do art. 2º, cabe a leitura de que o Bolsa Família só poderá ser substituído pelo auxílio emergencial quando houver dois membros da família elegíveis ao auxílio. Tal leitura, certamente, não corresponde ao anseio dos Deputados, pois excluiria boa parte das famílias do Bolsa Família do acesso ao auxílio-emergencial.

Desta forma, separamos este dispositivo em dois. O § 1º preverá que o recebimento do auxílio emergencial está limitado a dois membros da mesma família. Um novo § 1º-A preverá que o auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso. A substituição será de ofício (automaticamente), afinal não seria razoável interpretar que o texto aprovado pela Câmara exigiria que



trabalhadores pobres fossem lotar às prefeituras solicitando a óbvia troca. Interpretamos que o termo original “admitida” visava apenas autorizar o gestor a fazer a substituição, e por isso deixamos clara a interpretação pró-trabalhador. Em decorrência, um ajuste de remissão é feito no inciso III do *caput*.

Um terceiro ajuste garante que o benefício seja recebido em **três prestações mensais**. A redação atual do *caput* do art. 2º permite a interpretação que só haverá pagamentos durante os três primeiros meses após a publicação da Lei. Por exemplo, abril, maio e junho.

Esta interpretação prejudicaria trabalhadores que tiverem dificuldades com o cadastro e sofrerem atrasos nos pagamentos. Supondo que, por motivos operacionais, um primeiro pagamento só se inicie em maio para um trabalhador, ele não poderia receber a terceira parcela em julho – porque os pagamentos terminaram em junho. Fazemos o esclarecimento necessário, assegurando que “três meses” não se refere à vigência do auxílio emergencial, mas ao efetivo recebimento de três prestações mensais. Alteramos, assim, a redação do § 8º do art. 2º.

Um quarto ajuste assegura que dentro do termo “trabalhador informal” está incluído o autônomo informal, não se confundindo “trabalhador” com “empregado”. Logo, nos certificamos de que **os trabalhadores por conta-própria não registrados como MEI ou contribuinte individual da Previdência também receberão o benefício**, nos termos da alínea *c* do inciso VI do *caput* do art. 2º.

O quinto ajuste que propomos é para dar clareza sobre a forma de inclusão dos trabalhadores informais. Entendemos que, para **evitar aglomerações decorrentes de longas entrevistas para entrada no Cadastro Único**, os Deputados limitaram o uso dele para os que já estavam cadastrados em 20 de março. Os demais acessarão o benefício por meio de autodeclaração, sem necessidade do Cadastro. Assim, na alínea *c* do inciso VI do *caput* do art. 2º, antecipamos a expressão “20 de março”, e reproduzimos a possibilidade de autodeclaração neste dispositivo.

II. 2. Outras propostas

Consoante o auxílio emergencial, diversos Senadores apresentaram projetos de renda básica motivados pela situação exposta nesta pandemia. Eles revelam uma aspiração convergente de expandir nossa rede



de Seguridade Social para além da proteção ao empregado formal, e em valores mais generosos do que os existentes para o Bolsa Família.

Avaliamos ser mais oportuno tratar deles com profundidade em um segundo momento. Como o PL do auxílio emergencial já foi aprovado na Câmara dos Deputados, é esta a proposição que tem condão de alcançar mais rapidamente as dezenas de milhões de famílias que estão à espera de nosso apoio.

Propomos, então, que, passada a votação do auxílio emergencial, nos debrucemos sobre a ampliação dos limites de acesso e do valor dos benefícios do Bolsa Família, ou sobre a construção de um novo benefício de renda garantida. O ponto de partida seriam os projetos já apresentados nos últimos dias, entre eles os que criam:

- O Seguro-Fraternidade, do PL Complementar nº 85, de 2020, do Senador TELMÁRIO MOTA;
- O Sistema Solidário de Proteção à Renda, do PL nº 766, de 2020, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- A Renda Básica da Cidadania, do PL nº 873, de 2020, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- O benefício em decorrência de emergência saúde pública, dos PL nºs 774 e 917, de 2020, do Senador ROGÉRIO CARVALHO;
- O seguro-desemprego para trabalhadores rurais e extrativistas afetados pela pandemia, do PL nº 825, de 2020, do Senador WEVERTON ROCHA;
- O seguro-desemprego para o Microempreendedor Individual (MEI), do PL nº 879, de 2020, do Senador JEAN PAUL PRATES;
- A Renda Mínima de Cidadania, do PL nº 946, de 2020, da Senadora ZENAIDE MAIA;
- O Bolsa Calamidade, do PL nº 954, de 2020, do Senador ANGELO CORONEL.



Em comum nessas propostas, observamos o anseio de proteger dezenas de milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade. São mulheres e homens principalmente das regiões menos industrializadas do País, onde a atividade econômica é mais incipiente e há poucos empregos disponíveis com carteira assinada. Eles estão sempre às portas da pobreza e o que o Estado oferece a eles é apenas o Bolsa Família, quando estiverem extremamente miseráveis.

A necessidade de uma proteção social mais ampla fica evidente também no auxílio emergencial, que está excluindo parte dos trabalhadores, mesmo após nossos ajustes. São aqueles que aferiram renda média mensal acima de R\$ 2.400 em 2018. Independentemente do status atual de renda deles, não podem fazer jus ao auxílio.

Podem estar nessa situação um ex-empregado com carteira assinada ou mesmo um conta-própria, como um caminhoneiro, que declarou ter recebido mais do R\$ 28,5 mil em 2018. Ainda que estejam na pobreza durante a quarentena, o auxílio emergencial não poderá ser recebido. Infelizmente não encontramos solução de redação para fazer essa alteração, de sorte que, para evitar que o projeto retorne à Câmara e atrase os pagamentos, esta alteração deverá constar de outro projeto. Por isso, não podemos acatar as Emendas nºs 3, do Senador DÁRIO BERGER; 7, do Senador CARLOS VIANA; 8, do Senador ALVARO DIAS; 13, do Senador ANGELO CORONEL; e 14, da Senadora LEILA BARROS.

Este outro projeto também deve expandir a previsão de recebimento de dois auxílios emergenciais para todas as famílias monoparentais, e não apenas as chefiadas por mulheres. É verdade que o número de homens provedores de famílias monoparentais, os chamados pais solos, é menor – o que não significa que esses domicílios também não estejam em vulnerabilidade de renda. Não conseguimos encontrar forma de fazer esta adaptação por emenda de redação, de sorte que, como alteração de mérito, deve constar de nova proposta. Desta forma, não podemos acatar as Emendas nºs 6, do Senador CARLOS VIANA; e 16, da Senadora MARA GABRILLI.

Outras sugestões para o projeto que implicariam alteração de mérito devem, assim, ser debatidas na segunda proposta. Elas incluem a proteção de taxistas, pescadores artesanais e mães menores de idade. Para que o projeto não volte à Câmara, rejeito as Emendas nºs 1; 2; 4; 9; 10; 11; 12; e 15.



Para concluir, considero primordial que nos próximos dias nos dediquemos a aperfeiçoar nossa rede de proteção social, tanto em virtude da pandemia, quanto de forma mais definitiva, para além dos três meses do auxílio emergencial. Proteger apenas aqueles com carteira assinada não será suficiente neste século.

Sabemos que podemos fazer mais, e sabemos também que uma parte importante desta discussão se dará sobre o imperativo de que os mais abastados do País passem a verdadeiramente contribuir para a rede de proteção social. Como muitas outras projetos apresentados após o início da pandemia têm proposto, não podemos suportar o nosso sistema tributário regressivo por mais muito tempo.

Tenho para mim, portanto, que as decisões que esta legislatura tomar em virtude da pandemia podem ser tão ou mais importantes que aquelas tomadas pelos constituintes de 1988. A aprovação do auxílio-emergencial é apenas o primeiro passo.

III - VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020; pela aprovação da Emenda nº 5; pela aprovação das seguintes emendas que oferecemos; e pela rejeição das demais emendas:

EMENDA Nº - PLEN

(Ao PL nº 1.066, de 2020)

Dê-se a seguinte redação ao inciso III do *caput* do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020:

“Art. 2º

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 1º-A, o Bolsa Família;



§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a dois membros da mesma família.

§ 1º-A. O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício.

.....”

EMENDA Nº - PLEN

(Ao PL nº 1.066, de 2020)

Substitua-se no § 8º do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, a expressão “pago por instituições financeiras públicas federais” por “pago, em três prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais”.

EMENDA Nº - PLEN

(Ao PL nº 1.066, de 2020)

Substitua-se na alínea *c* do inciso VI do *caput* do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, a expressão “trabalhador informal,” por “trabalhador informal, seja empregado ou autônomo,”.

EMENDA Nº - PLEN

(Ao PL nº 1.066, de 2020)

Substitua-se na alínea *c* do inciso VI do *caput* do art. 2º do Projeto de Lei nº 1.066, de 2020, a expressão “inscrito no Cadastro Único



para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou que cumpra o requisito inciso IV, até 20 de março de 2020” por “inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV”.

, Presidente

, Relator



SF/20735.90407-17