

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 425, DE 2016

Apensados: PDC nº 426/2016 e PDC nº 866/2017

Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a vigência do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que "Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007".

Autora: Deputada ANGELA ALBINO

Relator: Deputado DENIS BEZERRA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 425, de 2016, de autoria da Deputada Ângela Albino e outros, que "Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a vigência do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, que 'Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007'".

O Decreto cujos efeitos pretende-se sustar alterou, no ano de 2016, o regulamento do Benefício de Prestação Continuada – BPC, de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1933, (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas).

Os autores do PDC alegam que o ato normativo impugnado viola o § 11 do referido art. 20 da Loas, comando incluído pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), que determina, na concessão do BPC, possam “ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.”

* C D 2 2 7 8 3 1 3 4 1 4 0 0 *



Citam que a edição desse dispositivo veio em resposta à decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, no Recurso Extraordinário nº 567.985, em que aquela Corte considerou inconstitucional o critério de renda familiar das pessoas idosas ou com deficiência para acesso ao BPC fixado em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita pelo § 3º do art. 20 da Loas.

Na avaliação dos parlamentares que apresentaram o referido PDC, o Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, desconsiderou essas determinações legal e judicial, tornando-se, por conseguinte, ilegal. Aduzem também violação à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 2008, e incorporada ao nosso ordenamento jurídico com status de Emenda Constitucional, por ter observado sua tramitação no Congresso Nacional o § 3º do art. 5º da Constituição Federal¹.

É alegada, ainda, violação à Loas em razão da “adoção do Cadastro Único dos Programas Sociais como requisito para concessão e manutenção do BPC para fins de comprovação de renda diferentemente do conceito da composição familiar definida pela Lei nº 12.435/2011, o que pode restringir o acesso ao benefício, visto que a composição de renda familiar adotado no cadastro único é bem mais ampla do previsto na LOAS.”

Tramita apensado ao projeto principal o PDC nº 426, de 2016, que buscar sustar o mesmo ato normativo alvo do PDC nº 425, de 2016. As razões trazidas para tanto apontam para violação das regras que garantiriam a participação e a prévia pactuação das instâncias federativas e de representação envolvidas na elaboração e na execução da Política Nacional de Assistência Social, em especial pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

Destaca o autor do PDC que “os municípios são os operadores diretos da política pública de assistência social, e que a representação nacional dos gestores municipais precisa ser respeitada”, considerando “inaceitável a transferência de responsabilidade do INSS ou de qualquer outro órgão para a assistência social sem uma ampla e aprofundada discussão sobre a mesma e a devida pactuação transparente e republicana.”

1 Art. 5º (...) § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.



Apensado também à matéria se encontra do PDC nº 866, de 2017, que busca sustar o “art. 12 do Anexo do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, com a redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016.” Segundo seu autor, a medida de exigir a inscrição da família do candidato ao BPC no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, como condição para sua concessão, “além de exorbitar do poder regulamentar, impondo uma obrigação que a lei não exige, não é viável de ser cumprida no curto prazo por pessoas idosas e com deficiência que já recebem o BPC.”

A matéria, que tramita em regime ordinário e sujeita à deliberação pelo Plenário, foi distribuída para as Comissões de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO); de Seguridade Social e Família (CSSF); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Sobre a matéria, cumpre-nos inicialmente destacar que a Loas, desde 2016, quando apresentados os Projetos de Decreto Legislativo nº 425 e 426, foi objeto de diversas alterações, principalmente no que diz respeito ao critério de renda familiar para acesso ao BPC e à questão da exigência da inscrição do idoso ou da pessoa com deficiência no Cadastro Único, como condição para receber o benefício.

Com efeito, o Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, modificou o regulamento do BPC para determinar que “São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.”

Diante da fragilidade de tal norma constar apenas de regulamento infralegal, esse requisito acabou sendo transposto para a Loas, por meio da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que instituiu o Programa



Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, por meio do qual foram pagos bônus e adicionais a peritos médicos federais e servidores do INSS por análise adicional de processos com suspeita de irregularidades.

Posteriormente, no final de 2021, a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, finalmente trouxe a previsão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para o campo legal², reforçando a sua importância para a gestão e execução da política socioassistencial.

Não procede mais, portanto, o argumento de que a lei não autorizaria o decreto regulamentar do BPC conter tal previsão. Nesse aspecto, o PDC nº 866, de 2017, perdeu o objeto completamente, restando prejudicado. O PDC nº 425, de 2016, na parte em que impugna o referido regulamento, pelas mesmas razões, tornou-se insubsistente.

Quanto ao marco legal do BPC, além das alterações já mencionadas acima, destacamos a edição da Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020, após a derrubada pelo Congresso Nacional de um veto presidencial aposto ao Projeto de Lei nº 3.055, de 1997³. Essa Lei aumentou o corte de renda de acesso ao BPC de ¼ para meio salário mínimo. O Poder Executivo, porém, antes mesmo da publicação da norma, ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 662, tendo o relator do processo no STF concedido medida cautelar para suspender a eficácia da mudança até a implementação das condições do Novo Regime Fiscal e demais regras de adequação orçamentária e financeira e da necessidade de prévia indicação de fonte de custeio para fazer frente à expansão da cobertura e despesa com o BPC.

2 Art. 6º-F. Fica instituído o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda. (Incluído pela Lei nº 14.284, de 2021) Regulamento

§ 1º As famílias de baixa renda poderão inscrever-se no CadÚnico nas unidades públicas de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 6º-C desta Lei ou, nos termos do regulamento, por meio eletrônico. (Incluído pela Lei nº 14.284, de 2021)

§ 2º A inscrição no CadÚnico é obrigatória para acesso a programas sociais do Governo Federal. (Incluído pela Lei nº 14.284, de 2021)

3 Projeto nº 55, de 1996, com a numeração do Senado.



Essa majoração no critério de renda, por outro lado, possuía o propósito de superar a situação de inconstitucionalidade e violação de direitos reconhecida pelo próprio STF em 2013, quando julgou o Recurso Extraordinário – RE nº 567.985 e a Reclamação nº 4.374, e decidiu declarar inconstitucional o § 3º do art. 20 da Loas, por omissão parcial da lei, sem, contudo, pronunciar sua nulidade, em razão da sua insuficiência para aferir a pobreza nos casos concretos e da sua desatualização frente uma série de legislações anteriores ao julgamento que adotavam linhas de pobreza em patamares superiores a 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 meio salário mínimo.

Pesou nos referidos julgamentos, também, o fato de o Estatuto do Idoso ter reforçado essa relativização do citado critério, ao prever, em seu art. 34, parágrafo único, a exclusão do benefício assistencial já concedido a qualquer outro membro idoso da família, para fins de cálculo da renda familiar acesso de idosos ao BPC.

Logo no início da pandemia, no entanto, o Poder Legislativo aprovou o Projeto de Lei nº 9.236, de 2017, que propunha modificações à Loas, juntamente com a criação do primeiro auxílio emergencial, no contexto do enfrentamento da pandemia de covid-19. Essa deliberação resultou na promulgação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Nas alterações feitas aos parâmetros de elegibilidade do BPC, estabeleceu-se o critério de renda per capita mensal familiar igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a vigorar durante o ano de 2020, e renda igual ou inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo, a vigorar a partir de 2021. Essa última previsão foi novamente vetada pelo Presidente da República.

Ademais, na mesma lei, com vigência também restrita àquele ano civil, previu-se a possibilidade da adoção de critérios não monetários na concessão do BPC, com a ampliação do critério de renda para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo per capita, na forma de escalas graduais, que consideravam,

* C D 2 2 7 8 3 1 3 4 1 4 0 0 *



entre outros fatores, o grau da deficiência e a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

Como última medida relativa ao BPC, a Lei nº 13.982, de 2020, passou a considerar, para a ampliação da renda para $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa como critério para a concessão do benefício, o comprometimento do orçamento familiar com os denominados gastos catastróficos, tais como tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos, que impactam o nível de renda da família.

A flexibilização do critério de renda de acesso ao BPC, com vigência restrita do ano de 2020, acabou não sendo regulamentada pelo Poder Executivo, inviabilizando a ampliação do acesso ao benefício. “De acordo com estimativas do Ministério da Cidadania, as alterações operacionalizadas pela minuta teriam, como consequência, um incremento de 450 mil beneficiários, sendo a maior parte destes composta por pessoas com deficiência (336 mil)”⁴.

Para preencher o vácuo jurídico decorrente do veto presidencial ao critério de renda aprovado pelo Parlamento para vigor em 2021, foi editada a Medida Provisória nº 1.023, de 2020, que restabelece o critério vigente até a edição da Lei nº 13.982, de 2020, qual seja, renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Projeto de Lei de Conversão (PLV) da referida MP incorporou outras propostas, tendo sido transformado na Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021, que altera e incorpora dispositivos à Lei nº 8.742, de 1993 (LOAS).

Em síntese, com a nova Lei, retomou-se uma disciplina muito parecida com aquela trazida pela Lei nº 13.982, de 2020, para concessão do BPC: a renda familiar mensal per capita deve ser igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, critério que, a partir de janeiro de 2022, pode ser ampliado para até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, de forma escalonada, considerando-se condições de vulnerabilidade do solicitante, quais sejam, grau da deficiência; dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos não ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

4 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 28, 2021. Página 26.



Diante disso, notamos que PDC nº 425, de 2016, também restou prejudicado nesse particular, já que o parâmetro legal em que se embasava foi alterado. E para além disso, não se mostrava acertado tecnicamente em 2016 afirmar que o Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, era ilegal por não regulamentar o § 11 do art. 20 da Loas, já que o próprio texto do dispositivo legal estabelece que “poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento”, não havendo uma determinação obrigatória nesse sentido.

Por fim, também não avaliamos como procedentes as alegações de ilegalidade do referido decreto contidos no PDC nº 426, de 2016, pois não há previsão legal de que haja imprescindível participação das instâncias que menciona para o exercício do poder regulamentar confiado pela Constituição Federal ao Poder Executivo da União, na edição de normas gerais para a política de assistência social, sobretudo no que diz respeito à gestão do BPC.

Forte nessas razões, somos pela rejeição dos Projetos de Decreto Legislativo nº 425 e nº 426, de 2016, e nº 866, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado DENIS BEZERRA
Relator

2022-5366

