PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 873, DE 2020

PROJETO DE LEI Nº 873, DE 2020

Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado CEZINHA DE MADUREIRA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 873, de 2020, oriundo do Senado Federal, que modifica as Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, também denominada Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, e nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que alterou o critério de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC da Assistência Social e instituiu o auxílio emergencial para aos trabalhadores que tenham perdido renda laboral durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Covid-19).

A matéria foi distribuída às Comissões de Seguridade Social e Família, para análise do mérito; de Finanças e Tributação, para análise da adequação orçamentária e financeira e de mérito; e de Constituição, Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação pelo Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Julgamos extremamente oportunas e meritórias as alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 873, de 2020. Além de aperfeiçoar as regras do auxílio emergencial para amparar as famílias atingidas pela perda de renda em razão do isolamento social inerente ao combate à propagação do novo coronavírus, o projeto busca a suspensão das contagens de prazo e das obrigações de pagamento vinculadas ao financiamento estudantil - Fundo e Programa de Financiamento Estudantil (Fies) -, neste período difícil por que passa o Brasil, bem como procura evitar o vácuo normativo relativo à regulamentação do critério de renda para acesso ao BPC, em razão do veto presidencial ao inciso II do § 3º do art. 20 da Loas, incluído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Iniciaremos o exame da matéria.

No que concerne às alterações na disciplina legal da renda emergencial instituída pela Lei nº 13.982, de 2020, notamos que foi acertada a iniciativa do Senado de ampliar a cobertura do auxílio emergencial para mães adolescentes, menores de 18 anos. Também nos pareceu correta a eliminação da discriminação de gênero promovida na nova redação dada ao § 3º do art. 2º da mesma Lei. Assim, lares monoparentais, chefiados por mulheres ou por homens, sem apoio de um parceiro, seja porque são solteiros ou até mesmo viúvos, contarão com a mesma proteção, correspondente ao pagamento de duas cotas do auxílio.

Outra alteração louvável proposta pelo PL nº 873, de 2020, foi eliminar o requisito constante do inciso V do *caput* do mesmo art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020. Esse dispositivo limitava o pagamento do referido auxílio àqueles que, “no ano de 2018, não tenha[m] recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos)”.

Na nossa avaliação, é injusto presumir que um trabalhador que obteve, no ano de 2018, rendimentos que o enquadraram na obrigatoriedade de prestar declaração de ajuste anual de imposto de renda não terá necessidade

do auxílio emergencial em 2020. Este auxílio destina-se a suprir a alimentação e outras despesas básicas do trabalhador e de sua família em função da perda repentina e substancial de renda decorrente do isolamento social imposto pelo enfrentamento da Covid-19. Os rendimentos obtidos em 2018 podem não ter se repetido em 2019 e, menos ainda, no início do corrente ano de 2020.

Observamos que, pela Lei nº 13.982, de 2020, famílias com renda total de até três salários mínimos podem receber o auxílio, desde que cumpridos os demais requisitos legais. Se projetarmos essa renda para um exercício de 12 meses (R\$ 3.135,00 x 12), veremos que totaliza R\$ 37.620,00, quantia superior aos rendimentos tributáveis que exigem a apresentação da declaração de ajuste anual.

A manutenção da regra hoje contida na Lei nº 13.982, de 2020, pode excluir do direito ao auxílio emergencial um número significativo de trabalhadores que necessita da ajuda de R\$ 600,00, pagos pelo Governo Federal, para manter um mínimo de subsistência.

A supressão desse requisito, porém, veio acompanhada de uma nova regra, constante do § 2º-B que o projeto inclui no art. 2º da mencionada Lei. Propõe-se, em verdade, a substituição de uma norma pela outra.

O § 2º-B adota, para efeitos de seleção dos beneficiários da renda emergencial, a chamada focalização *ex post*, isto é, em vez de errar pela exclusão injusta de pessoas que, por conta da queda de renda decorrente da crise causada pelo combate ao Covid-19, deveriam receber a ajuda, opta-se por pela inclusão de famílias que talvez não precisem desse benefício, sendo que, neste último caso, os beneficiários têm de devolver o auxílio recebido utilizando-se como instrumento a declaração de ajuste de imposto de renda pessoa física a ser apresentada no ano de 2021.

Essa devolução faria o benefício se aproximar mais de um empréstimo subvencionado em favor das famílias em momento de dificuldade, o que pensamos não ser a melhor solução.

Lembramos aos nobres pares que, mesmo com a eliminação da exigência relativa ao imposto de renda de 2018, vai permanecer em pleno vigor o requisito de renda familiar mensal *per capita* de meio salário mínimo ou total

de três salários mínimos brutos para que a pessoa faça jus ao auxílio emergencial. Essa regra já opera uma boa focalização para o programa emergencial, sendo suficiente.

Assim, no nosso substitutivo, suprimimos o § 2º-B do art. 2º e mantemos a revogação do inciso V do *caput* do mesmo artigo da Lei nº 13.982, de 2020.

Em relação às mudanças propostas para os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, percebemos que a intenção é melhorar a disciplina da matéria, deixando mais claro que o recebimento do Bolsa Família não é impeditivo para o recebimento do auxílio emergencial, sendo ainda cumulável um auxílio com as transferências de renda do PBF, no âmbito de uma mesma família.

As referidas alterações pretendidas pelo projeto tentam, ainda, equacionar o recebimento do auxílio, que é pago por pessoa, com o recebimento do Bolsa Família, que opera em base familiar, objetivando compatibilizar transferências de renda que operam em bases distintas. Vale aqui, neste ponto, retomar a análise feita pelo relator da matéria no Senado:

“a nova redação que apresentamos possibilita uma interpretação extensiva, segundo a qual um mesmo grupo familiar poderia receber dois auxílios emergenciais e um benefício do Bolsa Família. A redação acima proposta resolve essa situação, deixando claro que: a) cada grupo familiar terá direito a no máximo dois benefícios; b) o auxílio emergencial, se mais vantajoso, substituirá o Bolsa Família mesmo quando houver um único beneficiário.”

Dessa forma, também somos favoráveis a essas modificações, mas na forma do substitutivo que preserva a atual redação do § 1º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, que é uma regra geral, transformando a redação que o Projeto de Lei nº 873, de 2020, queria conferir a esse dispositivo em um § 1º-A do mesmo artigo, que será uma regra específica voltada para as famílias que recebem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família.

A inclusão do § 2º-A no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, busca deixar expresso que estão abrangidos pela cobertura do auxílio emergencial vários trabalhadores informais e, também, formais, mas que desempenham

atividade remunerada sem possuírem vínculo empregatício. Trata-se de rol meramente exemplificativo, não sendo uma enumeração taxativa. Assim, mesmo profissionais ou categorias que não constem daquela relação poderão obter o auxílio emergencial, desde que atendam aos requisitos previstos no art. 2º da citada Lei.

Não nos opomos, portanto, à aprovação dessa medida, que procura evitar que trabalhadores brasileiros sejam deixados para trás neste período de aguda crise econômica que se descortina. No substitutivo incluímos outras categorias constates de emendas já apresentadas pelos nobres deputados.

Quanto à alteração feita pelo projeto no § 5º do mesmo art. 2º, somos pela aprovação da iniciativa, mas na forma do substitutivo, que faz um ajuste de redação para, no lugar de reescrever o dispositivo, preservá-lo, incluindo, porém, um § 5º-A, que estabelece não serem considerados empregados formais, para efeitos de recebimento do auxílio emergencial, aqueles sujeitos a contrato de trabalho intermitente, com renda mensal inferior a um salário mínimo, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como aqueles empregados rurais e domésticos, com contrato de trabalho formalizado, respectivamente, nos termos da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, e da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.

Nossa proposta de redação, neste ponto, elimina a ambiguidade da nova redação proposta para o § 5º do art. 2º pelo projeto, que não deixa claro se está excepcionando do enquadramento como emprego formal os trabalhadores rurais e empregados domésticos ou se está deixando claro que esses trabalhadores têm emprego formal para fins da proibição de recebimento do auxílio.

Em relação às mudanças sugeridas para o § 9º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, observamos que elas abrem a possibilidade das chamadas Fintechs operarem o pagamento do auxílio emergencial, assim como as loterias e agências dos correios, que contam com imensa capilaridade. Adicionam, ainda, a previsão de conta transacional digital específica para o recebimento do auxílio e retira a restrição de confiar essa tarefa somente às instituições

financeiras, já que muitos trabalhadores informais podem não fazer usos dos produtos bancários tradicionais oferecidos por essas entidades.

Somos, portanto, pela aprovação dessa medida, mas na forma de um novo parágrafo § 9º-A, de maneira também a não suprimir no § 9º a menção às três prestações mensais, o que pode decorrer da ideia de pagar o auxílio emergencial pelo prazo remanescente da Lei nº 13.982, de 2020, já que essa alteração poderá entrar em vigor quando já transcorrido mais de um mês de vigência da referida lei, em razão do processo legislativo.

Assim, somos pela aprovação desse ponto, na forma do substitutivo.

O auxílio emergencial poderá ser operacionalizado e pago por instituições não financeiras de pagamento e de transferência de capital (fintechs), assim como por agências lotéricas e dos Correios, na condição de correspondentes bancários, que ficam autorizadas a realizar o depósito do auxílio por meio de conta do tipo poupança social digital, ou outra conta transacional digital específica, de abertura automática em nome dos beneficiários, que possuirá as mesmas características de que tratam os incisos do § 9º e também deverá permitir ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta transacional mantida em qualquer instituição habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil

Em relação ao § 13, adicionado ao art. 2º pelo projeto, notamos se tratar de uma iniciativa meritória, que determina a proibição de suspensão e cancelamento de benefícios previdenciários e assistenciais pagos a idosos e a pessoas com doenças graves, enquanto durar a pandemia de Covid-19. Sem dúvida alguma, essas pessoas são as mais vulneráveis à síndrome respiratória aguda causada pelo novo corona vírus, merecendo especial proteção neste delicado momento.

Temos, porém, dois aprimoramentos para propor. O primeiro é que, como a louvável iniciativa não guarda relação estrita com o auxílio emergencial, deve constar de artigo autônomo da Lei que resultar da eventual aprovação da matéria ora em análise. Também percebemos que essa previsão

não pode ser dar em prejuízo da recomposição do erário com o pagamento de benefícios indevidos ou além do devido nesse período.

Por isso, somos a favor da aprovação, mas na forma do substitutivo, que traz a previsão de que, encerrado o enfrentamento à referida pandemia, o disposto naquele artigo não afasta a incidência das regras previstas no art. 115, II, §§ 1º, 3º e 4º, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, em relação aos benefícios indevidos ou pagos além do devido.

Passando para outro ponto do Projeto de Lei nº 873, de 2020, julgamos muito meritória a iniciativa de suspender “as parcelas de empréstimos contratados referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), para os contratos adimplentes antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020”, tal como proposto em seu art. 3º. Somos, portanto, pela sua aprovação.

Não podemos, porém, deixar de manifestar nossa discordância com o conteúdo do art. 4º do projeto, que institui o que denomina de “Programa de Auxílio Emprego, autorizando o Poder Executivo a firmar acordos com pessoa jurídica ou física empregadora, durante a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, para auxiliar no pagamento dos trabalhadores formais em até três salários mínimos por trabalhador, mediante a condição de não demissão pelo período de 12 (doze) meses após o fim do auxílio”.

Ao nosso ver, esse artigo traz um comando legal inexecutável, formulado em termos muito vagos, sobretudo quando consideramos que ele envolve uma despesa pública. A Constitucionalidade do dispositivo pode ser questionada por essa razão, já que nele não se observa o princípio da legalidade que deve reger a disciplina da despesa pública, o que envolve necessariamente critérios mínimos para a execução de gastos com recursos do erário. Não pode o parlamento conferir uma carta branca para o Poder Executivo gastar dinheiro público.

Digno de menção, ainda, neste tópico, que a Medida Provisória nº 936, de 2020, ao criar um Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de uma forma melhor estruturada e mais organizada, cumpre com

o objetivo último do referido art. 4º, que é preservar os empregos e a renda dos trabalhadores, reduzindo o impacto social decorrente do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública em função da Covid-19.

Por essas razões, somos pela supressão do conteúdo do art. 4º do projeto, que não faz parte do texto do nosso substitutivo.

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária do projeto, não se observa desrespeito direto às normas vigentes, em especial por conta do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, e da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, que deferiu medida cautelar que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária e financeira em relação à criação e à expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19. Friso, adicionalmente, que despesas oriundas da alteração nas regras do auxílio emergencial não constituem despesas de caráter continuado, mas emergencial, não ocorrendo violação ao art. 195, § 5º, da Constituição. Em virtude disso, somos pela adequação financeira e orçamentária da matéria.

Na realidade, embora possa implicar algum aumento de despesas no curtíssimo prazo, o Projeto de Lei nº 873, de 2020, dará mais efetividade ao auxílio emergencial, o que colaborará com a preservação da capacidade de compra daqueles que tiveram sua fonte de rendimentos comprometida pelo isolamento, o que, por sua vez, ajudará a preservar a demanda neste momento mais agudo da crise. Essa é única forma de manter a economia em funcionamento e, assim, garantir que as receitas públicas não sofram queda muito acentuada. Em outras palavras, são gastos de curto prazo que se justificam sob todos os aspectos, inclusive do ponto de vista econômico e das finanças públicas.

Dessa forma, no âmbito da Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 873, de 2020, na forma do Substitutivo por nós apresentado anexo.

Pela Comissão de Finanças e Tributação, somos pela adequação financeira e orçamentária da matéria, e, no mérito, pela aprovação do projeto, na forma do substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

Pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa de toda a matéria.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 873, DE 2020

Dá nova redação ao § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para fixar critério de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada; promove alterações nas regras do auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; veda a suspensão de benefícios previdenciários e assistenciais para idosos ou portadores de enfermidade grave, enquanto durar a pandemia de Covid-19; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;

.....

V – (revogado)

.....

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família, observado o disposto no § 1º-A.

§ 1-A O recebimento do Bolsa Família não exclui o direito ao auxílio emergencial, sendo limitado a cada grupo familiar o recebimento de até 2 (duas) cotas de auxílio emergencial ou de 1 (uma) cota de auxílio emergencial e de 1 (um) benefício do Bolsa Família.

§ 1º-B O pescador artesanal poderá receber o auxílio emergencial, nos meses em que não estiver recebendo o seguro defeso, disposto na Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

§ 2º Nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

§ 2º-A. Sem prejuízo de outras categorias profissionais, incluem-se naquelas a que se refere a alínea “c” do inciso VI do *caput* deste artigo os que, de todas as etnias, exerçam profissão regulamentada por lei específica, desde que estejam devidamente inscritos no respectivo conselho profissional; os pescadores profissionais e artesanais e os aquicultores; os agricultores e agricultoras familiares; **os arrendatários, extrativistas, silvicultores, beneficiários dos programas de crédito-fundiário, assentados da reforma agrária, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais;** os técnicos agrícolas; **os trabalhadores das artes e da cultura, entre eles, os autores e artistas, de qualquer área, setor ou linguagem artística, incluindo intérpretes e executantes, e os técnicos em espetáculos de diversões;** ou ainda **os artistas, inscritos ou não** no Cadsol – Economia Solidária, no CadÚnico, no Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, no Cadastro Estadual de Cultura, no Cadastro Municipal de Cultura, no SNIIC – Sistema nacional de Informações e Indicadores Culturais, no Cadastros Estaduais de Cultura e no Cadastros Municipais de Cultura; os cooperados ou associados em cooperativa ou associação de catadores e catadoras de materiais recicláveis; os cooperados ou associados em cooperativa ou associação; os taxistas e os mototaxistas; os motoristas de aplicativo; os motoristas de transporte escolar; **os trabalhadores do transporte de passageiros regular; os microempresários de vans e ônibus escolares;** os caminhoneiros; entregadores de aplicativo; as diaristas; os agentes de turismo e os guias de turismo; **os seringueiros;** os mineiros; os garimpeiros, definidos como aqueles que, individualmente ou em forma associativa, atuem diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis; **os ministros de confissão religiosa e profissionais assemelhados;** os profissionais autônomos da educação física; os trabalhadores do esporte, entre eles os atletas, paratletas, técnicos, preparadores físicos, fisioterapeutas, nutricionistas, psicólogos, árbitros e auxiliares de arbitragem, de qualquer modalidade, incluindo aqueles trabalhadores envolvidos na realização das competições; os barraqueiros de praia, os ambulantes, os feirantes, os camelôs e as baianas de acarajé; os garçons; os marisqueiros e os catadores de caranguejos; **os artesãos; os expositores em feira de artesanato; os cuidadores; as babás;** as manicures e pedicures; **os cabeleireiros, os barbeiros, os esteticistas, os depiladores e os maquiadores e os demais profissionais da beleza reconhecidos pela Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012;** os empreendedores individuais da categoria da beleza, cosméticos, terapias complementares, arte-educação e atividades similares; os empreendedores independentes

das vendas diretas; o vendedor de pipoca que trabalhava em frente à escola, o vendedor de cachorro quente que ficava na frente da igreja, os vendedores do marketing multinível, os vendedores porta a porta; os sócios de pessoas jurídicas inativas, dispensada a apresentação da Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais (DEFIS); e **os produtores em regime de economia solidária, assim considerados os membros diretamente envolvidos na consecução do objetivo social de organizações coletivas de caráter associativo e suprafamiliares, que realizem atividades econômicas permanentes, exceto as relativas à intermediação de mão de obra subordinada, e cujos participantes são trabalhadores e trabalhadoras do meio urbano ou rural e exercem democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados.**

§ 3º A pessoa provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio emergencial, independentemente do sexo.

§ 5º-A Não se consideram empregados formais, para efeitos deste artigo, os sujeitos a contrato de trabalho intermitente, com renda mensal inferior a um salário mínimo, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como aqueles empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, ou da Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015.

§ 9º-A As instituições financeiras públicas federais poderão contratar instituições não financeiras de pagamento e de transferência de capital (fintechs) para a operacionalização do pagamento.

§ 13. Fica vedado às instituições financeiras efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do auxílio-emergencial, a pretexto de recompor saldos negativos ou saldar dívidas preexistentes do beneficiário.

§ 14. Não serão cessados ou reduzidos pelo Poder Público aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada de beneficiários idosos, **pessoas com deficiência** ou portadores de enfermidade grave, enquanto durar a pandemia de covid-19, exceto em caso de óbito.” (NR)

Art. 2º Fica permitida a suspensão das parcelas de empréstimos contratados referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), para os contratos antes da vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 1º A suspensão de que trata o caput é aplicável tanto aos contratos de tomadores do financiamento que concluíram seus cursos quanto aos que não o fizeram.

§ 2º A suspensão de que trata o caput alcançará:

I - 2 (duas) parcelas, para os contratos em fase de utilização ou carência;

II - 4 (quatro) parcelas, para os contratos em fase de amortização.

§ 3º É facultado ao Poder Executivo prorrogar os prazos de que trata os incisos I e II do § 2º deste artigo.

Art. 3º Não serão cessados ou reduzidos pelo Poder Público aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada de beneficiários idosos ou portadores de enfermidade grave durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, definida pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, exceto em caso de óbito.

Parágrafo único. Encerrado o período a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o disposto no *caput* não afasta a aplicação das regras previstas no art. 115, II, §§ 1º, 3º e 4º, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, em relação aos benefícios indevidos ou pagos além do devido.

Art. 4º Revoga-se:

I – o inciso V do caput do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado CEZINHA DE MADUREIRA
Relator