

PARECER N° , DE 2021

SF/21833.51786-65

DO PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2021, que *institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências*, oriundo da Medida Provisória nº 1.061, de 2021,

Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

I – RELATÓRIO

Inicialmente, cabe salientar que o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2021, é resultado das discussões na Câmara dos Deputados sobre a Medida Provisória (MPV) nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

Foram apresentadas 461 emendas perante a Comissão Mista do Congresso Nacional no prazo regimental.

Na Câmara dos Deputados, foi proferido parecer em Plenário pelo Relator, Dep. Marcelo Aro, pela Comissão, que concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da MPV, por sua constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, por sua aprovação, bem como de parte das Emendas, acolhidas parcialmente ou integralmente, na forma de Projeto de Lei de Conversão.

Já perante o Plenário da Câmara dos Deputados, foram apresentadas 26 Emendas, em relação às quais o mesmo Relator concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária ou não implicação sobre as despesas ou receitas públicas, e, no mérito, pela aprovação parcial das Emendas de Plenário nºs

25 e 26, na forma da Subemenda Substitutiva ao Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais emendas com apoio regimental. Durante as votações dos destaques, aprovou-se, ainda, a Emenda de Comissão nº 242 (Destaque nº 14) naquela Casa.

É após esta tramitação que deliberamos sobre o PLV nº 26, de 2021, uma proposta composta agora por 47 artigos divididos em quatro Capítulos. Sucintamente, o Capítulo I trata do Programa Auxílio Brasil, com dez seções, do art. 2º ao art. 29, que abordam suas disposições gerais; seus benefícios financeiros; incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva; o cumprimento de suas condicionalidades; a regra de emancipação; a operacionalização e gestão; o agente operador; o agente pagador; o controle social; e resarcimento.

Ainda no Capítulo I, são apresentados quatro benefícios financeiros dentro do Programa Auxílio Brasil, conforme o art. 4º do PLV: i. Benefício Primeira Infância; ii. Benefício Composição Familiar; iii. Benefício de Superação da Extrema Pobreza; e iv. Benefício Compensatório de Transição.

Há ainda outras políticas laterais no PLV, instituídas como incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva: *i.* Auxílio Esporte Escolar; *ii.* Bolsa de Iniciação Científica Júnior; *iii.* Auxílio Criança Cidadã; *iv.* Auxílio Inclusão Produtiva Rural; e *v.* Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Já o Capítulo II, com os arts. 30 a 41, trata do Programa Alimenta Brasil. Ele apresenta as mesmas características do tradicional Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Assim como o PAA, o Alimenta Brasil apresenta duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a produção rural dos beneficiários.

Uma das maiores novidades do PLV em relação ao texto original da MPV é o Capítulo III, com um único artigo, que trata das metas para taxas de pobreza. Trata-se de medida que prestigia o Senado Federal, uma vez que incorporou ao texto do PLV dispositivos do projeto da Lei de Responsabilidade Social. Este projeto, de número 5.343, de 2020, é de autoria do eminente Senador TASSO JEREISSATI, com relatoria do ilustre Senador ANTONIO ANASTASIA, que tem conduzido as discussões nesta Casa.



SF/21833.51786-65

Consoante o art. 42 do PLV, ficam assim estabelecidas metas decrescentes nos três anos subsequentes à publicação da Lei para a taxa de pobreza e a taxa de extrema pobreza, com os valores de referência do Banco Mundial. A partir de 2024, caberá ao Poder Executivo federal estabelecer novas metas inferiores e decrescentes. A apuração das taxas de pobreza será feita pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por fim, determina-se que, se não cumpridas as metas, o Poder Executivo dará ampla divulgação às razões que levaram ao descumprimento e encaminhará documento público a este Congresso Nacional, onde será objeto de apresentação em audiência pública, que deverá conter: a descrição detalhada das causas do descumprimento, as providências para assegurar o cumprimento, e o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito. Trata-se, assim, de sistemática igual ao do já consagrado regime de metas para a inflação, vigente desde 1999. Frisamos, mais uma vez, que este dispositivo não constava do texto original da MPV, mas constitui uma contribuição do Senado Federal incorporada na Câmara.

Por fim, os arts. 43 a 47 do PLV constituem o último Capítulo, com disposições Finais e Transitórias.

Foram apresentadas quatro novas emendas ao PLV junto ao Plenário deste Senado, de números 462 a 465.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, e da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, a MPV, e o PLV enquanto proposição acessória, devem ser analisados quanto aos aspectos de constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e mérito.



SF/21833.51786-65

II.1. CONSTITUCIONALIDADE

Preliminarmente, a MPV nº 1.061, de 2021, foi editada pelo Presidente da República, de forma que está preenchido o requisito da competência de que trata a Constituição, no art. 62, *caput*.

Evidentemente, o requisito da relevância, exigido por este mesmo dispositivo, está cumprido. O Brasil enfrenta grave crise social em decorrência da pandemia de covid-19 e de um sistema de proteção social anterior que se mostrou insuficiente. Após o fim do auxílio emergencial criado nesta legislatura, a pobreza e a extrema pobreza subiram. A inflação mundial veio como golpe adicional em 2021, razão adicional pela qual a reforma da nossa rede de transferência de renda é fundamental.

É o mesmo contexto que justifica o cumprimento do outro requisito, o da urgência. Frisamos mais uma vez que o auxílio emergencial, que transferiu em dois anos mais do que o Bolsa Família em toda a década anterior, está agora perdendo sua validade. É hora então de uma nova política, mais permanente que o auxílio emergencial, e mais generosa que o Bolsa Família.

Ademais, quanto aos pressupostos constitucionais negativos, resta claro que não estamos tratando de quaisquer matérias vedadas pelos arts. 62, § 1º; ou 246 da Carta Magna.

II.2. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados, mediante a Nota Técnica nº 41, de 2021, concluiu que a MPV “está adequada financeira e orçamentariamente em seus efeitos no ano de 2021”, cabendo a leis orçamentárias de outros exercícios preverem recursos suficientes para as políticas públicas instituídas.

Concordamos. Não vemos mudança nesta conclusão diante das inovações do PLV.

Frisamos que a questão do financiamento desta política foi exaustivamente discutida pelo Congresso Nacional, e por esta Casa em particular, no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021 – conhecida como “PEC dos Precatórios”.



SF/21833.51786-65

II.3. MÉRITO

Somos favoráveis à Proposta: a Constituição é o nosso próprio ponto de partida para a análise do mérito. Ela traça como objetivo fundamental da República, já em seu art. 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Exige ainda, que o Estado assegure, com prioridade absoluta, o atendimento das necessidades dos mais vulneráveis de nós: as crianças, tipicamente as principais beneficiadas pelas transferências de renda e que ganham ainda mais atenção com o desenho do Auxílio Brasil.

Ademais, com a aprovação da PEC dos Precatórios, a proteção social não-contributiva passa finalmente a fazer parte da Constituição, livrando tantos brasileiros da abjeta exploração político-eleitoral dos benefícios sociais. Agora a Constituição preverá que eles são permanentes, cabendo a esta proposta que discutimos agora regulamentá-los.

Ouso dizer que nesta Casa poucos conhecem tão a fundo o desafio de que estamos tratando quanto eu. Venho de um Estado rico, mas com povo empobrecido. Meu Maranhão aparece como um dos últimos nos indicadores de desenvolvimento humano, o mais penalizado pela pobreza, o pior em geração de renda.

Como outras regiões do País, a população maranhense é vítima da **exploração política da miséria**. Neste contexto, a reforma do Bolsa Família, ampliando os valores recebidos com o novo programa chamado de Auxílio Brasil, é bem-vinda.

O Auxílio Brasil não é só importante. Ele é necessário.

Aqui cabe desde já esclarecer um ponto de alguma celeuma. Alguns se apressaram a dizer que o Bolsa Família estava sendo extinto. Não, ele está sendo melhorado. O Auxílio Brasil une o melhor do Bolsa Família com o melhor do auxílio emergencial. É um programa permanente, a ser previsto na Constituição, e que já nasce com valores mais generosos do que o seu antecessor. É uma política que traz maior segurança para as famílias vulneráveis planejarem suas vidas – é disto que se trata.

Costumo dizer que a melhor forma de combater a pobreza é gerando riqueza. A melhor política social é a geração de empregos. Conquistaremos isso com reformas estruturantes, principalmente com a **reforma tributária**, que tenho a honra de relatar na PEC nº 110, de 2019.

Há um consenso de que ela será capaz de aumentar a competitividade de nosso País e assim gerar oportunidades. Espero que o Senado prossiga de forma célere com esta agenda de desenvolvimento, para complementar o esforço de mitigação da pobreza que estamos fazendo neste Projeto.

Contudo, enquanto não avançamos na pauta de crescimento econômico de longo prazo, precisamos cuidar do curto prazo. No Maranhão, cerca de 1 milhão de famílias recebiam o Bolsa Família e estarão aptas ao Auxílio Brasil, que terá inclusive regras mais flexíveis para receber o benefício, com limites de renda maiores, e também regras mais flexíveis para exclusão, com a regra de emancipação que permite acumular trabalho e benefício temporariamente. Isto quer dizer que cerca de metade da população maranhense poderá receber recursos do Auxílio Brasil em seu domicílio.

Para estas famílias, o Auxílio Brasil significará uma vida um pouco menos sofrida. Como mostram inclusive estudos de Prêmios Nobel, a vida da população mais pobre é rodeada por níveis muito elevados de estresse, e isso é uma “armadilha de pobreza”. Não há como se preocupar com o futuro se o presente imediato é ameaçador. Não há como um pai pensar em qualificação profissional ou em empreender se ele está desesperado pensando onde conseguir um pão para o seu filho com fome.

Eu vejo a quebradeira do coco babaçu, que deixa os filhos em casa e vai batalhar com todo o vigor físico que resta em seu corpo para conseguir a sobrevivência da família. Seus pensamentos não são de futuro, são sempre do presente.

O progresso humano é baseado na tomada de boas decisões e com tantas privações os mais pobres não têm tal espaço mental. Estes são achados da ciência moderna que coadunam com uma realidade que eu e tantos Colegas deste Senado conhecemos bem. Um Auxílio Brasil generoso, estável, com uma regra tranquila de emancipação e com segurança jurídica é fundamental neste sentido. E, fundamentalmente, sem exploração política. Os maranhenses e demais brasileiros agora terão recursos com que poderão efetivamente contar e pouco a pouco prosseguirem em seus sonhos.

Outro avanço no Auxílio Brasil é justificado pela ciência. Economistas, neurocientistas e outros profissionais convergem cada vez mais para a importância da primeira infância no desenvolvimento humano. São nos primeiros anos de vida que o aluno do amanhã, o trabalhador do futuro, forma suas habilidades cognitivas e não cognitivas. E isso exige recursos. Nutrição para manter o corpo saudável, e não lutando contra



SF/21833.51786-65

doenças. Um ambiente doméstico minimamente confortável, sem estresse familiar causado pelas privações materiais. Estímulos com acesso à educação infantil, e não o abandono.

É meritório assim, que componha o Auxílio Brasil o Benefício Primeira Infância, o maior benefício financeiro deste Projeto, e que também componha o PLV o Auxílio Criança Cidadã, para expandir a cobertura da educação infantil. Precisamos cuidar da primeira infância hoje para termos uma economia dinâmica e produtiva amanhã.

Outra questão relevante que chega até nós é a questão das filas. Hoje, há quase 120 mil famílias maranhenses na fila: com todos os requisitos preenchidos, apenas à espera do benefício. No conjunto do Brasil, a fila é de quase 3 milhões de famílias.

É importante que esta fila seja zerada neste momento de crise social, o que o Governo já se comprometeu a fazer. A partir de 2022, competirá ao Poder Executivo compatibilizar a despesa gerada pela nova Lei com as dotações orçamentárias disponíveis, mantendo esta fila zerada. Afinal, aprovamos nesta Casa a PEC dos Precatórios que assegura recursos para o Auxílio Brasil pelo menos até 2026. Ofereço Emenda de redação neste sentido para atualizar os arts. 4º e 21. Estamos meramente uniformizando as diversas previsões do PLV sobre dotações orçamentárias.

Ademais, as metas de pobreza propostas pelo Senador TASSO JEREISSATI em outra proposta e acatadas pela Câmara dos Deputados, podem se fortalecer com um ajuste de forma. Na redação atual do PLV, elas estão isoladas, em um dispositivo apartado, sem vinculação com os benefícios financeiros do PLV. Saúdo, aliás, o Senador TASSO por esta iniciativa. Pessoalmente, este é um tema caro a mim: acredito que precisamos ter metas para a política social: devemos nos esforçar em vencer a pobreza, não em tolerá-la. Me parece importante que as metas, portanto, constem do mesmo dispositivo de que constam os benefícios do Auxílio Brasil – o do art. 4º. Fazemos isso com emenda de redação.

Além disso, ofereço uma emenda de redação para prestigiar em especial as quebradeiras de coco babaçu, tão invisibilizadas em nosso arcabouço jurídico. Como homenagem, proponho sua citação expressa em dispositivo sobre o Alimenta Brasil, que elenca como finalidade do programa *fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização*. Não há mudança de mérito, apenas a menção do seu circuito específico nesta finalidade. A quebradeira simboliza tanto: a força da mulher brasileira, o



SF/21833.51786-65

empenho dos nossos que trabalham em atividades sustentáveis e com a preservação do meio ambiente.

Finalmente, uma quarta emenda de redação é necessária para a regra de emancipação. O termo “de forma imediata” usado sobre o regresso da família que volta ao programa não é específico, pode causar embaraços a operação e até judicialização. Preferimos “com prioridade”, mais específico e sem perda do objetivo.

Quatro emendas foram apresentadas pelos Pares nesta Casa. A Emenda nº 462, do Senador RANDOLFE RODRIGUES, e a Emenda nº 465, da Senadora ROSE DE FREITAS, pleiteiam aumentar os benefícios. Esta seria uma mudança que extrapolaria o limite de recursos pactuados para o Auxílio Brasil.

Já a Emenda nº 463, também do Senador RANDOLFE, é de redação e pede a substituição do termo “reais” por “reais de 2021” no art. 4º, argumentando suprir lacuna deixada pela Câmara dos Deputados quanto ao tipo de valores do PLV – se são correntes ou se são reais. Entendemos que os valores são correntes, e a alteração seria uma de mérito.

Por fim, a Emenda nº 464, do Senador RANDOLFE RODRIGUES, é uma emenda de redação para especificar que não haverá formação de filas, o que já está garantido para o atual ano.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância, urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.061, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2021. No mérito, o voto é pela **aprovação** do PLV nº 26, de 2021 e das emendas de redação seguintes, com rejeição das Emendas nºs 462 a 465.

EMENDA Nº - PLEN (DE REDAÇÃO)
 (ao PLV nº 26, de 2021)


 SF/21833.51786-65

Dê-se a seguinte redação aos arts. 4º e 21 do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2021:

“Art. 4º

.....
 § 3º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo constituem direito das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza a eles elegíveis nos termos desta Lei, sendo-lhes assegurado o acesso às transferências de renda tão logo se verifique que elas preenchem os requisitos para isso, na forma dos procedimentos fixados no regulamento, observando-se o previsto no § 1º do art. 21.

”

“Art. 21

.....
 § 1º O Poder Executivo federal poderá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 4º e nos incisos I, II, III, IV e V do *caput* do art. 5º desta Lei com as dotações orçamentárias disponíveis.

”

EMENDA N° - PLEN (DE REDAÇÃO)

(ao PLV nº 26, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao art. 4º do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2021:

.....
“Art. 4º Constituem benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil, destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades, nos termos do regulamento e observadas as metas de que dispõe o art. 42:

.....
 § 10. Os benefícios financeiros previstos no *caput* deste artigo serão pagos mensalmente pelo agente pagador, com a identificação do responsável mediante a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas



SF/21833.51786-65

(CPF) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.

”

.....

EMENDA N° - PLEN (DE REDAÇÃO)
(ao PLV nº 26, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao art. 30 do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2021:

“Art. 30

.....
VI - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização, inclusive os do coco babaçu.”

EMENDA N° - PLEN (DE REDAÇÃO)
(ao PLV nº 26, de 2021)

Substitua-se no art. 20 do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 26, de 2021, a expressão “de forma imediata” pela expressão “com prioridade”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21833.51786-65