



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 350, de 2021, do Senador Paulo Paim, que *institui a linha oficial de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas progressivas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.*

Relatora: Senadora **JANAÍNA FARIAS**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei (PL) nº 350, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, que *institui a linha oficial de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas progressivas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.*

O art. 1º do PL determina que o Poder Executivo deverá instituir uma linha oficial de pobreza, definida como o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais.

O art. 2º estabelece que a mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa em seu primeiro ano de mandato, incluirá metas de erradicação da pobreza e redução das desigualdades, assim como ações a serem desenvolvidas pelo seu governo. Além disso, afirma que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais incluirão a erradicação da pobreza entre suas metas.

O art. 3º estipula um prazo de 90 (noventa) dias para regulamentação da lei e de mais 30 (trinta) dias para que o atual Presidente comunique as metas





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

de seu governo ao Congresso Nacional. O art. 4º é a cláusula de vigência, que prevê que a lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 66, de 1999, do Senador Eduardo Suplicy, aprovado pelo Congresso Nacional em 2014, mas vetado pela Presidente da República. Como justificativa para sua reapresentação, o autor destaca que o Poder Executivo precisa definir um critério oficial de caracterização da pobreza para nortear as políticas públicas. Além disso, defende a apresentação de metas e ações que visem a erradicação da pobreza.

A matéria foi distribuída para apreciação da CAE e, posteriormente, seguirá para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Na CAE, a proposta recebeu duas emendas do Senador Mecias de Jesus. A Emenda nº 1 afirma que as premissas e a metodologia de cálculo deverão ser publicadas juntamente com a estimativa da linha oficial de pobreza. A Emenda nº 2 estabelece que as informações relativas à linha de pobreza, incluindo séries históricas, políticas públicas e metas relacionadas deverão ser disponibilizadas em sítios eletrônicos oficiais do governo.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro do Projeto de Lei (PL) nº 350, de 2021.

Acreditamos que o **mérito** da proposição é indiscutível. Sob a ótica econômica, o projeto contribui para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, dimensões essenciais do processo de desenvolvimento nacional, ao prever a definição de uma linha oficial de pobreza e de metas nacionais e regionais a ela associadas.

A sociedade brasileira e seus representantes políticos há muito tempo reconhecem a importância desses fatores para nossa evolução enquanto nação. Evidência disso é que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades são objetivos fundamentais da República, consagrados no art. 3º, III, da Constituição. No plano internacional, essas metas integram os Objetivos de Desenvolvimento





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

Sustentável da Agenda 2030, aprovada de forma unânime por 193 Estados-membros da ONU (Organização das Nações Unidas) em 2015.

Os avanços nas políticas de combate à pobreza e redução das desigualdades foram muito significativos desde a década de 1990. A contribuição do Programa Bolsa Família, documentada em diversos estudos do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), merece destaque. Uma pesquisa recente do IMDS (Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social) mostra que a maior parte das crianças e adolescentes de cinco a dezesseis anos de idade beneficiárias do Bolsa Família em 2005 já não dependiam do programa em 2019.

No entanto, a ausência de uma linha oficial de pobreza e de metas a ela associadas geram desarmonia entre as diferentes políticas públicas e prejudicam sua efetividade e eficiência. Enquanto o critério de acesso ao Bolsa Família é ter renda familiar mensal per capita igual ou inferior a R\$ 218, para o Benefício de Prestação Continuada o valor de corte do critério de renda é um quarto do salário-mínimo. O Auxílio Gás dos Brasileiros, por seu turno, é destinado às famílias com renda mensal per capita de até meio salário-mínimo.

A instituição de um critério oficial de pobreza e a definição de metas nacionais e regionais contribuirá também para o monitoramento e a avaliação das políticas sociais e, consequentemente, promoverá o aperfeiçoamento da intervenção governamental. As políticas públicas estão em constante evolução e os diferentes programas e ações tendem a melhorar de acordo com a qualidade do diagnóstico do poder público.

Portanto, acreditamos que o projeto deve ser chancelado por esta Casa Legislativa. Ademais, concordamos com o teor da Emenda nº 1, que prevê a divulgação tempestiva da metodologia de cálculo. A nosso ver, essa emenda tem o duplo mérito de assegurar a credibilidade dos indicadores oficiais de pobreza e de estimular o aperfeiçoamento das técnicas estatísticas adotadas pelo governo federal.

Por outro lado, acreditamos que a Emenda nº 2 é desnecessária e não merece prosperar. Esta determina a divulgação das linhas oficiais de pobreza, das políticas públicas e metas associadas em sítios eletrônicos oficiais do governo. Nossa discordância decorre da observação de que a obrigatoriedade de conferir publicidade a essas informações já consta do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), de modo que a emenda não apresenta contribuição ao projeto.

Apesar de mérito, o projeto carece de reparos técnicos para que atenda plenamente aos critérios de **admissibilidade**. De fato, vários comandos do PL precisam de ajustes para sanar vícios de constitucionalidade formal. Quanto às emendas, não temos ressalvas sob essa perspectiva.

Preliminarmente, destacamos que os apontamentos a seguir estão de acordo com os pareceres ao PLS nº 66, de 1999 (PL nº 2661, de 2020, na Câmara dos Deputados). Além disso, os ajustes propostos refletem, parcialmente, as tratativas realizadas entre as assessorias do Senador Eduardo Suplicy, autor do PLS nº 66, de 1999, do Senador Paulo Paim, autor da proposição em análise, e desta Relatora.

O art. 1º é inconstitucional porque invade a esfera de atuação do Poder Executivo ao determinar a seus órgãos e entidades a definição de uma linha oficial de pobreza. A lei deve se limitar a instituir este novo instrumento para que, em seguida, o Presidente da República exerça o poder regulamentar (art. 84, IV, da Constituição). As **duas primeiras emendas** reescrevem a ementa e o *caput* do art. 1º do projeto para corrigir essa imperfeição.

O art. 2º do PL também infringe o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º da Constituição) ao criar a obrigação de o Presidente da República apresentar metas e uma relação de ações planejadas ao Congresso. Mais ainda, acrescenta conteúdo à mensagem do Presidente por ocasião da abertura da sessão legislativa, uma competência constitucional (art. 84, XI, da Constituição), e altera o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária, matérias com reserva de lei complementar (art. 165, § 9º, da Constituição). A **terceira emenda** reescreve o art. 2º para sanar esses problemas, mas preservando as metas de erradicação da pobreza.

O art. 3º é inconstitucional porque fixa prazo para o Presidente da República editar regulamento e apresentar suas metas ao Congresso Nacional. A **quarta emenda** suprime esse dispositivo.

A **quinta emenda** trata de uma imperfeição na técnica legislativa. Especificamente, desloca a definição da linha oficial de pobreza do parágrafo





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

único do art. 1º para o art. 2º, em observância ao art. 7º e ao art. 11, III, *b*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Na mesma emenda, propomos um aperfeiçoamento na definição da linha oficial de pobreza. A redação original do PL define a linha de pobreza como uma quantia “anual”, o que é incomum. A renda é expressa em termos de valores mensais nas pesquisas domiciliares e nos dados administrativos. Ademais, as famílias vulneráveis apresentam elevada volatilidade em seus rendimentos. Por se tratar de uma questão técnica e não política, acreditamos que esse detalhe (se linha oficial de pobreza será expressa como valores anuais, mensais ou diários) não deve ser definido em lei.

A quinta emenda também contempla a sugestão do Senador Mecias de Jesus (Emenda nº 1), que recepcionamos na forma do parágrafo único do novo art. 2º do projeto.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do PL nº 350, de 2021, com as 5 (cinco) emendas a seguir elencadas, pelo **acatamento parcial** da Emenda nº 1 e pela **rejeição** das Emenda nº 2.

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

“Institui a linha oficial de pobreza e dispõe sobre metas de erradicação da pobreza.”

#### EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao *caput* do art. 1º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Esta Lei institui a linha oficial de pobreza e dispõe sobre metas de erradicação da pobreza.”

”





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Janaína Farias

**EMENDA N° - CAE**

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 2º** As políticas públicas de erradicação da pobreza deverão conter metas nacionais e regionais de redução do número de famílias e pessoas vivendo abaixo da linha oficial de pobreza.”

**EMENDA N° - CAE**

Suprime-se o art. 3º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, renumerando-se o artigo seguinte.

**EMENDA N° - CAE**

Suprime-se o parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei nº 350, de 2021, e inclua-se o seguinte art. 2º, remunerando-se os subsequentes:

**“Art. 2º** Considera-se linha oficial de pobreza o rendimento mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir suas necessidades vitais.

*Parágrafo único.* A metodologia de cálculo será divulgada juntamente com a estimativa da linha oficial de pobreza.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

