



SENADO FEDERAL

PARECERES NºS 887 E 888, DE 2014

Sobre o Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999 (nº 2.661/2000, naquela Casa), que institui a linha oficial de pobreza e dá outras providências.

PARECER Nº 887, DE 2014 **(Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)**

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

RELATOR “AD HOC”: Senador **PEDRO SIMON**

I – RELATÓRIO

Trata-se de apreciar o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 66, de 1999, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que *institui a linha de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas de progressiva erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências.*

A proposição, apresentada em 1999 nesta Casa, aqui foi aprovada, com após muitos debates e o acatamento de diversas emendas, e encaminhada ao exame da Câmara dos Deputados em 23 de março de 2000.

Em 30 de novembro de 2011, a matéria, aprovada pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo, retornou ao exame desta Casa, onde, foi distribuída ao exame desta Comissão e da Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa.

Em seus termos originais, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 66, de 1999, era composto por cinco artigos, nos quais se dispunham suas normas. Principiava por determinar que, para consecução do disposto no

art. 3º, inciso III, da Constituição, o Poder Executivo, através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “deverá estabelecer uma linha oficial de pobreza”.

Considerava-se linha de pobreza, segundo o texto original da proposição, o padrão de rendimento anual mínimo necessário para que uma família e/ou uma pessoa possa suprir suas necessidades vitais.

O Presidente da República, por ocasião de sua posse, segundo o art. 2º do PLS nº 66, de 1999, “deverá estabelecer metas regionais de erradicação da pobreza e de diminuição de desigualdades sócio-econômicas ao longo do período de seu governo e dar conhecimento por meio do envio de sua Mensagem ao Congresso”.

De acordo com o texto inicial, as metas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades regionais deveriam expressar o número de famílias e/ou pessoas que estejam vivendo abaixo da linha de pobreza.

O projeto previa, ainda, que o Presidente da República, por ocasião de sua mensagem anual ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, deveria apresentar um balanço da evolução dessas metas, consideradas as últimas informações sócio-econômicas disponíveis.

A linha oficial de pobreza deveria orientar a elaboração de planos plurianuais, das linhas de diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos das disposições constitucionais sobre matéria orçamentária.

A proposição continha ainda a determinação do envio ao Congresso pelo Chefe do Poder Executivo das metas referidas; assim como sua regulamentação no prazo de noventa dias e a cláusula de vigência.

Na justificação da iniciativa, o Senador Eduardo Suplicy demonstra a oportunidade e a conveniência de se definir formalmente a linha de pobreza como um instrumento necessário para combatê-la, circunstância ricamente demonstrada pela experiência internacional e fundamentada em respeitáveis trabalhos acadêmicos.

O substituto aprovado pela Câmara dos Deputados, que aqui nos cabe apreciar, reduz de modo significativo o escopo da proposição. Limita-se a definir, em seus termos, que linha oficial de pobreza é o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa adquirir bens e serviços necessários para uma vida digna (art. 1º e 2º).

Em seguida, determina que “as políticas públicas de erradicação da pobreza deverão conter metas nacionais e regionais de redução do número de famílias e de pessoas que estejam vivendo abaixo da linha oficial de pobreza”.

II – ANÁLISE

O Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999, contempla o núcleo essencial da proposição aqui apresentada em 1999, aprovada e encaminhada ao exame daquela Casa.

O seu mérito nos parece inquestionável. Trata-se de definir, no plano legal, um critério técnico apto a oferecer operacionalidade aos esforços estatais voltados ao combate à pobreza.

A proposição, entretanto, em seus termos originais, continha fragilidades no que respeita à sua constitucionalidade, não no plano material, conforme o nosso entendimento, mas no plano da constitucionalidade formal, em face de presumível ofensa às competências próprias do Presidente da República.

Tal ocorreria, por exemplo, quando estipulava, em lei ordinária, o prazo de trinta dias para o Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional as metas de redução da pobreza, e definia prazo de noventa dias para a mesma autoridade proceder à regulamentação da nova Lei.

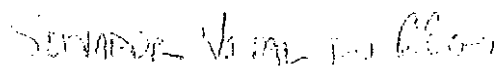
Na mesma direção e sentido, poderia incorrer em inconstitucionalidade formal as disposições pelas quais se determinava ao Presidente da República qual o conteúdo de sua mensagem anual ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XI, da Constituição. A prerrogativa de definir esse conteúdo é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, embora se possa entender que o SCD nº 66, de 1999, reduz o âmbito normativo da futura lei de que aqui se trata, impõe-se reconhecer que o faz para escoimar da proposição seus dispositivos que veiculavam normas que incidiam em inconstitucionalidade formal. Procede, assim, de forma apropriada.

III – VOTO

Em face dessas informações e considerações, opino pela constitucionalidade e juridicidade do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão, 20 de novembro de 2013.

 , Presidente

 , Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: SDC Nº 66 DE 1997

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 20/11/2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Vital do Rêgo</u>	
RELATOR: <u>Antonio Carlos Valadares</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIAS
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMIR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

Atualizada em: 18/11/2013

PARECER Nº 888, DE 2014
(Da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa)

RELATOR: Senador **ANIBAL DINIZ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado (SCD) nº 66, de 1999, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que institui a linha de pobreza e estabelece que o Governo Federal deverá definir metas de progressiva erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas.

A matéria, apresentada há quase 15 anos e aprovada no Senado Federal no ano 2000, recebeu alterações na Câmara dos Deputados, acolhidas pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal no dia 20 de novembro de 2013. Depois de examinada pela CDH, o projeto será submetido à votação em Plenário.

Em sua forma original, a proposição, é composta por cinco artigos.

Em seu art. 1º, determina que o Poder Executivo, por intermédio da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), deverá estabelecer uma linha oficial de pobreza, com vistas à sua erradicação. Por linha da pobreza, o projeto entende que seja o padrão de rendimento anual mínimo necessário para permitir que uma família e/ou uma pessoa possam suprir suas necessidades vitais (§1º).

O art. 2º prevê que o Presidente da República, por ocasião de sua posse, deverá estabelecer detalhadamente as metas regionais de erradicação da pobreza e de diminuição de desigualdades socioeconômicas, a serem atingidas durante o seu governo. Também deverá apresentar ao Congresso Nacional balanços anuais acerca da evolução das metas estabelecidas (§2º), que devem orientar todas as iniciativas orçamentárias governamentais (§3º).

Já o art. 3º versa sobre a obrigação de a atual Presidência da República enviar, ao Congresso Nacional, as metas previstas no *caput* do art. 2º, trinta dias após a regulamentação da lei originária da proposição em apreço.

O art. 4º dá o prazo de noventa dias para a regulamentação da lei e, finalmente, o art. 5º estabelece a cláusula de vigência da norma legal, a partir de sua publicação.

Em sua justificação, o Senador Eduardo Suplicy recorda afirmação do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que, por ocasião de sua posse no segundo mandato, afirmou pouco valer o Brasil se situar entre as maiores economias do mundo e continuar entre os primeiros em desigualdade social.

O autor também afirma que, em face das condições de extrema penúria em que vive parte considerável da população brasileira, e tendo em vista que um dos objetivos da República é a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais, apresenta-se a necessidade de estabelecimento de mecanismos e de critérios que permitam vislumbrar o caminho a ser percorrido, com vistas a atingir os objetivos fixados pela Carta Magna. Segundo ele, “a construção de uma linha de pobreza fornecerá uma referência na análise da extensão da miséria no Brasil e na consecução e orientação das políticas sociais”.

Apresenta, ainda, exemplos de iniciativas semelhantes instituídas em diversos países e que resultaram numa maior consciência sobre o tema.

Já o substitutivo da Câmara dos Deputados reduz significativamente o texto original, resumindo seu escopo: prevê o estabelecimento da linha oficial de pobreza, definida como sendo o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa adquirir bens e serviços necessários para uma vida digna (art. 1º e 2º); e estabelece que “as políticas públicas de erradicação da pobreza deverão conter metas nacionais e regionais de redução do número de famílias e de pessoas que estejam vivendo abaixo da linha oficial de pobreza” (art. 3º).

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o exame de matérias que versem sobre a garantia e a proteção dos direitos humanos, o que torna regimental a análise do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999, que cuida de estabelecer medidas voltadas à erradicação da pobreza.

No que tange à constitucionalidade e juridicidade, concorda-se aqui com o parecer da CCJ, que vê as alterações da Câmara dos Deputados como um aperfeiçoamento do projeto inicial do Senador Eduardo Suplicy. Segundo a CCJ tais alterações retiraram da proposição aspectos que poderiam ser considerados injurídicos, mantendo, contudo, uma redação consentânea com os objetivos do autor.

No texto original, considerava-se linha de pobreza o padrão de rendimento anual mínimo necessário para que uma família e/ou uma pessoa atenda a necessidades vitais. Ali, também estava previsto que o Presidente da República, por ocasião de sua posse, deveria fixar metas regionais de erradicação da pobreza e de diminuição de desigualdades socioeconômicas ao longo do período de seu governo, dando conhecimento de seus planos ao Congresso Nacional.

Ainda de acordo com o texto original, as metas de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades regionais deveriam expressar o número de famílias e também o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

A linha oficial de pobreza orientaria a elaboração de: (i) planos plurianuais, (ii) linhas de diretrizes orçamentárias, (iii) orçamentos anuais, e (iv) planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos das disposições constitucionais sobre matéria orçamentária.

O substituto aprovado pela Câmara dos Deputados retirou da matéria o detalhamento que continha obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo e manteve, em essência, a definição da linha oficial de pobreza como balizador das ações governamentais voltadas para a erradicação da pobreza.

De 1999 para cá, o País avançou no desenvolvimento de políticas voltadas para a garantia de renda e redução da desigualdade social. No entanto, persiste a ausência de critérios para o estabelecimento da linha de pobreza. Os vários programas sociais em vigor são uma mostra da ausência desse balizador.

O Plano Brasil Sem Miséria, por exemplo, tem por finalidade superar a situação de **extrema pobreza** da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Nele, é considerada como em situação de extrema pobreza a população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00.

Outros programas em vigor, que também se destinam a combater a pobreza, mencionam faixas de renda de pobreza, umas diferentes das outras. Tome-se, por exemplo, a diferença de faixa de renda para ingresso no *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), que é de ¼ de salário mínimo, e a do *Programa Bolsa Família* (PBF), que atende famílias com renda *per capita* inferior a R\$70.

O fato é que o Governo Federal adota diferentes valores para definir pobreza, criando categorias como *extrema pobreza* e *absoluta pobreza*, sem, no entanto, clarificar as razões de adoção desses critérios.

É, de fato, difícil determinar a faixa de renda que defina alguém como “pobre”. Certamente não há padrão que escape de certa arbitrariedade, como pode ser verificado na literatura especializada sobre o tema ou, ainda, nas experiências internacionais de padronização desse critério.

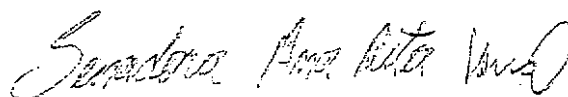
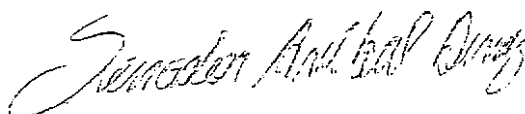
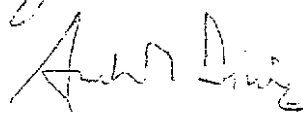
O mérito do projeto, e esse aspecto é o seu diferencial em relação aos parâmetros dos programas sociais em vigor, é que ele propõe a adoção de uma metodologia oficial de linha de pobreza e a explicitação dos critérios pelos quais ela foi construída. A medida, certamente, irá propiciar debate na sociedade em torno da definição de um mínimo essencial para que as pessoas possam atender, com dignidade, suas necessidades vitais. Tal definição passa por um viés técnico, com certeza, mas apresenta aspectos políticos incontornáveis, revelando-se um indicativo do que a sociedade e seus representantes consideram tolerável em termos de carências sociais.

Ressalte-se, ainda, que os critérios hoje adotados estão relacionados intimamente à capacidade orçamentária de execução dos programas sociais. Eles podem determinar qual faixa de renda o Poder Executivo consegue atender com os recursos de que dispõe, mas evidentemente não representam a situação concreta de pobreza existente no País. Assim, continua necessário enfrentar essa questão e o projeto na forma do substitutivo oferecido pela Câmara dos Deputados aponta acertadamente nesse sentido.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999.

Sala da Comissão, 12 de novembro de 2014.

 , Presidente
 Relator


Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa - CDH
SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 66, de
1999

ASSINAM O PARECER, NA 63ª REUNIÃO, DE 12/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: João Capiberibe

RELATOR: João Capiberibe

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Ana Rita (PT) (PRESIDENTE)	1. Angela Portela (PT)
João Capiberibe (PSB)	2. Eduardo Suplicy (PT)
Paulo Paim (PT)	3. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	4. Aníbal Diniz (PT) (RELATOR)
Cristovam Buarque (PDT)	5. João Durval (PDT)
Wellington Dias (PT)	6. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Roberto Requião (PMDB)	1. VAGO
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Paulo Davim (PV)	3. VAGO
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	4. VAGO
Sérgio Petecão (PSD)	5. VAGO
Lídice da Mata (PSB)	6. VAGO
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Jayme Campos (DEM)	1. Cyro Miranda (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	2. Alvaro Dias (PSDB)
Cícero Lucena (PSDB)	3. Fleury (DEM)
Flexa Ribeiro (PSDB)	4. Mário Couto (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Magno Malta (PR)	1. João Vicente Claudino (PTB)
Gim (PTB)	2. VAGO
Marcelo Crivella (PRB)	3. VAGO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

.....

Publicado no DSF, de 18/11/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS:14683/2014