

Minuta

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em decisão terminativa, 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 progressiva erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas, e dá outras providências*.

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 350, de 2021, de autoria do Senador Paulo Paim, que institui a linha oficial de pobreza e dispõe sobre metas de progressiva erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades socioeconômicas.

Em seu art. 1º, o PL determina que o Poder Executivo, por intermédio dos órgãos competentes, deverá estabelecer uma linha oficial de pobreza, definindo qual seria o padrão de rendimento anual mínimo necessário para permitir que uma família ou uma pessoa possa suprir suas necessidades vitais.

O art. 2º prevê que o Presidente da República, no primeiro ano de governo, deve fazer constar na mensagem ao Congresso Nacional referida no art. 84, inciso XI, da Constituição Federal, quais serão as metas nacionais regionais de progressiva erradicação da pobreza e de diminuição de desigualdades socioeconômicas a serem atingidas durante o seu governo. Especifica também que a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e

os planos e programas setoriais, conforme definidos no art. 165 da Constituição Federal, devem incluir a erradicação da pobreza entre as suas metas.

Já o art. 3º fixa o prazo de noventa dias para a regulamentação da lei, estabelecendo que as metas de que dispõe devem ser enviadas ao Congresso Nacional trinta dias após essa regulamentação.

O art. 4º, por sua vez, estabelece a cláusula de vigência da norma legal, a partir de sua publicação.

Na justificção, o Senador Paulo Paim defende o estabelecimento de uma linha oficial de pobreza e de metas específicas para a sua erradicação. Ele menciona que o projeto é, em linhas gerais, o mesmo Projeto de Lei do Senado nº 66, de 1999, apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy, que, após tramitar por quinze anos, foi aprovado nas duas Casas, sendo vetado pelo Poder Executivo em 2014, com a manutenção do veto pelo Congresso Nacional.

O PL nº 350, de 2021, passou pela análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que aprovou a matéria, modificando-a com cinco emendas na forma de relatório de autoria da Senadora Janaína Farias, conforme detalhado a seguir.

As Emendas nº 1 e nº 2 escoimam a ementa e o art. 1º da matéria de aspectos inconstitucionais relacionados à invasão de competência na atuação do Poder Executivo. A Emenda nº 3, por seu turno, reescreve o art. 2º da proposição para evitar possível ofensa ao princípio da separação entre os Poderes, quando dispõe, por exemplo, do conteúdo da mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional. A Emenda nº 4 suprime o art. 3º do PL por veicular inconstitucionalidade ao impor prazo para o Poder Executivo regulamentar a matéria. E, por fim, a Emenda nº 5, que acolhe sugestão do Senador Mecias de Jesus apresentada na CAE, transforma em art. 2º a definição de linha oficial da pobreza prevista no parágrafo único do art. 1º do PL e, ainda, acrescenta parágrafo para determinar a divulgação da metodologia utilizada para a elaboração dessa estimativa.

II – ANÁLISE

Conforme disposto no art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAS manifestar-se sobre matérias pertinentes à assistência social e assuntos correlatos, temáticas abrangidas pelo projeto em análise.

O mérito do PL nº 350, de 2021, 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 mantém os aspectos essenciais de projeto já defendido nesta Casa pelo Senador Eduardo Suplicy, que do alto de seus 83 anos, permanece aguerrido na luta contra a desigualdade social em nosso País. Eduardo Suplicy, deve-se ressaltar, assim como o Senador Paulo Paim, é uma das grandes personalidades deste País, cuja passagem pelo Senado Federal honra a história do parlamento brasileiro.

O estabelecimento de metas que visam a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais está em linha com os objetivos fundamentais da República brasileira, conforme manifesta o art. 3º de nossa Constituição Federal.

Portanto, longe de criar obstáculos para planos econômicos ou administrativos de governos, a proposição vem ressaltar o objetivo maior que deve nortear tais planos. É que estamos cientes e, para isso somos constantemente lembrados, da enorme importância de se atuar em prol do estabelecimento de metas de controle inflacionário, fiscal ou de crescimento econômico. Mas não pode passar despercebido é que tais metas devem ter como finalidade maior a promoção do bem de todos, o fortalecimento da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pois não há sucesso econômico sem a redução das desigualdades e não há meta mais relevante que a erradicação da pobreza.

Nessa direção, o PL dispõe sobre a seriedade com que a erradicação da pobreza deve ser tratada, ombreando, em seus aspectos práticos e técnicos, com outras metas tão presentes no nosso cotidiano, como as mencionadas metas de controle da inflação. A interação entre medidas econômicas e a eliminação da acentuada desigualdade social jamais pode ser esquecida. Ao contrário, é para melhorar a vida do povo que existem as medidas econômicas.

O PL abrange, sem afrontar, todas essas políticas, conformando matéria ampla e de construção complexa, que busca enfeixar as mais importantes iniciativas políticas e econômicas do País e direcioná-las para a meta de erradicação da pobreza, sempre se norteando pelos objetivos da República brasileira, estabelecidos em nosso texto constitucional.

Pois é necessário, e é isso que o PL em análise propõe, o estabelecimento de um critério nítido de erradicação da pobreza, com uma metodologia definida, um alvo a ser atingido, que venha a nortear as ações do Poder Público e permitir o controle cidadão.

Contudo, o texto apresentado pelo Senador Paulo Paim, assim como aquele original do Senador Eduardo Suplicy, veicula 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 estipula, 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, poderiam incorrer em inconstitucionalidade formal as disposições pelas quais se determina 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.

Tais aspectos, entretanto, foram corrigidos pela CAE, que reescreveu e suprimiu o texto, de maneira a adequá-lo às exigências da constitucionalidade, juridicidade e da boa técnica legislativa. Além, no mérito, as alterações também aprimoraram a redação, ao prever a divulgação da metodologia de cálculos da linha oficial da pobreza.

Deve-se ressaltar, por fim, que o PL não colide com as condições estabelecidas para elegibilidade a programas como o Bolsa Família, Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, Benefício de Prestação Continuada, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, tampouco com a Renda Básica da Cidadania, Lei nº 10.835, de 8 janeiro de 2004.

Tais importantes políticas de complementação de renda têm o objetivo de mitigar a pobreza, obedecendo a limites orçamentários estreitos, constituindo medidas agudas destinadas a garantir a sobrevivência minimamente digna das famílias e das pessoas por elas alcançadas. Essas políticas são fundamentais para a construção de uma cidadania plena, assim como o são os planos orçamentários, as políticas fiscais e as metas de inflação.

Entretanto, as linhas de pobreza presentes nos programas sociais em execução adotam critérios relacionados à capacidade orçamentária de execução desses programas. Elas determinam qual a faixa de renda o Poder Executivo consegue atender com os recursos de que dispõe, mas evidentemente não representam o enfrentamento, em toda a sua extensão e complexidade, da situação concreta de pobreza existente no País, nem apontam para a efetiva erradicação do problema que buscam minorar.

Assim, continua necessário enfrentar essa questão e o projeto, com as emendas da CAE, aponta acertadamente nesse sentido.

III – VOTO

Em face dessas considerações, opino pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 350, de 2021, com as emendas aprovadas pela Comissão de Assuntos Econômicos, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Por fim, sugere-se apenas a reordenação dos dispositivos em razão das emendas aprovadas na CAE.

Dessa forma, por força da aprovação da Emenda nº 7/CAE, renumera-se o art. 2º para art. 3º.

A redação consolidada, por força da aprovação da emenda da CAE, é a seguinte:

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

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.”

“**Art. 3º** 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.”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora