

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 132, DE 2003
MENSAGEM N.º 145, DE 2003-CN
(n.º 553/2003, na origem)

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ODAIR

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem n.º 553, de 2003, a Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O art. 1.º da referida Medida Provisória estabelece a criação, no âmbito da Presidência da República, do Programa Bolsa Família, que se destinará às ações de transferência de renda com o cumprimento, por parte dos beneficiários, de condicionalidades. A instituição desse Programa tem por finalidade a unificação das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Bolsa-Escola, do Bolsa-Alimentação, do Auxílio-Gás e do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA. Além disso, pretende-se unificar a execução dos procedimentos de gestão, principalmente no que se refere ao Cadastramento Único do Governo Federal.

Nos dois incisos do art. 2.º são evidenciados os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família: o benefício básico, no valor de R\$50,00, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda *per capita* mensal de até R\$50,00; e o benefício variável, no valor de R\$15,00 por beneficiário, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda *per*

capita mensal de até R\$100,00, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e 12 anos e adolescentes até 15 anos. Este último benefício fica limitado a R\$45,00 por unidade familiar e pode ser percebido cumulativamente ao benefício básico.

Os valores mencionados anteriormente poderão, nos termos do § 5.º do art. 2.º, ser alterados pelo Poder Executivo em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema.

Os benefícios relativos aos programas a serem unificados deixarão de ser pagos à medida que os atuais beneficiários passarem a ser assistidos pelo Programa Bolsa Família. Contudo, a parcela dos atuais benefícios que exceder os limites definidos na Medida Provisória em comento será considerada, na data de ingresso da família no Programa Bolsa Família, benefício variável de caráter extraordinário – e será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deu origem.

Há, ainda, desde que respeitados os limites orçamentários e financeiros, a previsão para a concessão de benefício básico em caráter temporário a famílias não enquadradas nos requisitos do Programa – na hipótese de calamidade pública decretada pelo Governo Federal. Nesse caso, o Conselho Gestor do Programa deverá desobrigá-las do cumprimento dos já mencionados critérios de qualificação para concessão do benefício básico.

O art. 3.º estipula a descentralização da execução do Programa, por meio da conjugação de esforços dos diferentes entes federativos, observadas a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

A Medida Provisória sob exame cria, ainda, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Caberá a este conselho – cujas competências, composição e funcionamento decorrerão de ato do Poder Executivo – a formulação e integração de política públicas, a definição de diretrizes, normas e procedimentos, e o apoio a iniciativas para instituição de políticas públicas sociais que visem à promoção da emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em todas as esferas de governo.

Comporá o referido Conselho uma Secretaria-Executiva, a qual se responsabilizará por aspectos operacionais do Programa. Assim, tal

Secretaria se encarregará do cadastramento único, do monitoramento – inclusive do cumprimento das condicionalidades –, da avaliação do Programa e de sua gestão orçamentária e financeira – exceto no que se refere ao exercício de 2003.

A Medida Provisória n.º 132 designa a Caixa Econômica Federal como agente operador do Programa. A instituição financeira se incumbirá, entre outras tarefas, do Cadastro Único e do pagamento dos benefícios.

A Comissão Mista constituída para emitir parecer sobre a matéria não se instalou. Dessa forma, por meio do Ofício n.º 602(CN), de 4 de novembro de 2003, o Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional encaminhou o processo relativo à Medida Provisória em comento ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados.

No decorrer do prazo regimental, foram apresentadas 53 emendas perante a Comissão Mista, sob a autoria dos seguintes Parlamentares: Senador Antero Paes de Barros: emenda n.º 24; Deputado Antônio Carlos Mendes Thame: emendas n.ºs 24, 32, 35, 42 e 43; Senador Arthur Virgílio: emendas n.ºs 20 e 21; Senador César Borges: emendas n.ºs 5 e 7; Deputado Cláudio Cajado: emendas n.ºs 1, 15, 17, 19, 26, 27, 30, 38 e 50; Deputado José Carlos Aleluia: emendas n.ºs 2, 9, 10, 13, 14, 18, 23, 29, 31, 33, 34, 36, 39, 51 e 52; Deputado Leonardo Mattos: emendas n.ºs 25, 48 e 49; Senador Leonel Pavan: emenda n.º 41; Senadora Lúcia Vânia: emendas n.ºs 3, 11, 44 e 45; Deputado Milton Monti: emenda n.º 53; Senador Reginaldo Duarte: emenda n.º 16; Deputado Rodolfo Pereira: emendas n.ºs 6 e 8; Deputado Sebastião Madeira: emendas n.ºs 4, 12, 22, 46 e 47; Senador Teotônio Vilela Filho: emendas n.ºs 37 e 40.

Nesta oportunidade, portanto, cabe ao Plenário da Câmara dos Deputados deliberar sobre a matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA ADMISSIBILIDADE

O art. 62 da Constituição Federal dispõe que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. O § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, determina que, na data da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, será enviado ao Congresso Nacional o seu texto, acompanhado da respectiva mensagem e documentos que revelem a motivação do ato.

A admissibilidade depende, dessa forma, da obediência aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como do atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.

A Exposição de Motivos n.º 553, de 2003, alinhou consistentemente as razões de justificativa para a adoção da Medida Provisória n.º 132/2003.

A pretendida agregação dos programas de transferência de renda se justifica relevante pelo fato de a pobreza ser um fenômeno complexo e multidimensional, não sendo possível combatê-la de forma efetiva simplesmente com transferências de renda. O modelo proposto exige, em contrapartida às transferências, que as famílias beneficiadas cumpram algumas condicionalidades relativas, especialmente, à saúde, à segurança alimentar e à educação. O cumprimento dessas condicionalidades, portanto, determinará o acesso dessas famílias a direitos universais e realmente capazes de promover a emancipação sustentada dos beneficiários.

Importa destacar que a unificação dos programas de transferência de renda representa ganhos significativos no que toca à racionalização administrativa, pois permitirá a associação de todas as estruturas responsáveis pelo gerenciamento dos atuais programas de transferência de renda. A unificação de programas, assim como a centralização da gestão do Cadastro Único, dos pagamentos e da avaliação do Programa Bolsa Família, proporcionará maior efetividade ao gasto social, o que certamente elevará o número de famílias beneficiadas.

Sendo assim, ante a necessidade imediata de tornar a gestão de recursos públicos mais eficiente e de elevar o número de famílias atendidas nas ações sociais de Governo, esta Relatoria considera estar

caracterizado também o pressuposto constitucional da urgência na Medida Provisória sob exame.

Com base no exposto e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o que dispõe o § 1º do art. 2º da Resolução n.º 1, de 2002, somos pela admissibilidade da Medida Provisória.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 3.º da Constituição Federal enumera os objetivos fundamentais da República, dentre os quais destacamos o que se encontra no inciso III: a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. Por sua vez, o art. 6.º considera, entre os direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

O art. 203 da Lei Maior, ao tratar da assistência social, estabelece que esta será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos, dentre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, e a promoção da integração ao mercado de trabalho. Já o art. 204 define que a ação governamental terá como diretrizes a descentralização político-administrativa e o controle social.

No que tange à juridicidade, a proposição em comento guarda harmonia com a Lei Complementar n.º 111, de 2001, que trata do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza – FCEP. Em seu art. 3.º, o referido normativo confere prioridade de aplicação de recursos ao atendimento das famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza e das populações de localidades que apresentem condições de vida desfavoráveis. O § 1.º deste mesmo artigo esclarece que a ação governamental deverá realizar-se, preferencialmente, por meio de programas de reforço de renda, com a observância de condicionalidades – no caso específico da Lei Complementar n.º 111/2001, nas modalidades Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação.

Poder-se-ia igualmente destacar a conformidade da Medida Provisória n.º 132/2003 com a legislação de hierarquia ordinária atinente a programas de transferência de renda associados ao cumprimento de condições pelos beneficiários. Exemplos mais claros disso são as normas que amparam os programas que a proposição em exame pretende unificar.

A Lei n.º 10.219, de 2001, cria o Programa Bolsa-Escola e permite a complementação, com receitas da União, dos benefícios pecuniários concedidos a famílias de baixa renda no âmbito de programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas.

Por sua vez, a Medida Provisória n.º 2.206-1, de 2001, cria o Programa Bolsa-Alimentação, que tem destinado recursos federais à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças, mediante reforço da renda familiar. A contrapartida do beneficiário, nos termos da lei, diz respeito à participação em ações de saúde e nutrição.

E, nesse mesmo sentido, têm-se orientado as normas federais que permitem a complementação, por parte da União, de programas municipais de garantia de renda mínima.

Percebe-se, contudo, uma única impropriedade jurídica na Medida Provisória ora examinada: a previsão, pelo § 9.º do art. 2.º, de decretação de calamidade pública pelo Governo Federal. Ocorre que o art. 136 da Constituição Federal reserva ao Presidente da República, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, a decretação de estado de defesa nas situações em que a ordem pública ou a paz social estiverem ameaçadas por calamidades de grande natureza. O inciso II do § 1.º do mesmo artigo vem a esclarecer que a calamidade pública se insere no rol de situações previstas no *caput*.

A fim de elidir tal incorreção, apresenta-se em projeto de lei de conversão nova redação, na qual se inclui, ainda, a situação de emergência como hipótese para a concessão de benefício básico de caráter variável. O texto proposto passa a exigir, para concessão do benefício previsto no dispositivo, o reconhecimento da situação de calamidade pública ou da de emergência, e não mais a decretação, pelo Governo Federal.

Sendo assim, não se constata na Medida Provisória, à exceção da impropriedade contida no § 9.º do art. 2.º, qualquer violação ao ordenamento jurídico-constitucional vigente.

Com relação à técnica legislativa da Medida Provisória, embora esta não comprometa categoricamente o entendimento do diploma, merece pequenos aperfeiçoamentos a fim de oferecer maior clareza, precisão e ordem lógica – quesitos essenciais, nos termos da Lei Complementar n.º 95, de

1998, alterada pela de n.º 107, de 2001. Contudo, essas alterações são meramente redacionais e não alteram, por si mesmas, a vontade do legislador.

No que se refere às 53 emendas apresentadas, não vislumbramos qualquer obstáculo em relação aos aspectos abordados nesta seção, à exceção do que propõem as emendas de n.ºs 3, 4, 33 e 36, que tencionam retirar as despesas com o Bolsa Família do cômputo dos percentuais mínimos de aplicação de recursos federais em serviços de saúde.

Conforme preceitua a Constituição Federal em seu art. 198, § 3.º, IV, o estabelecimento de normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União nos serviços de saúde é matéria reservada a lei complementar.

Pelo exposto, desde que efetuada a mencionada alteração no § 9.º do art. 2.º do texto original, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória n.º 132, de 2003, bem como das emendas que lhe foram apresentadas – excetuando-se as de n.ºs 3, 4, 33 e 36.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A análise de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 132, de 2003, deve seguir as disposições da Resolução n.º 1/2002 do Congresso Nacional. O § 1.º do art. 5.º dessa Resolução define que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 4 maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

A Medida Provisória n.º 132/2003 determina, para o cumprimento do Programa Bolsa Família, a utilização das dotações destinadas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único do Governo Federal, bem como de outras dotações do Orçamento de Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa. Além disso, estabelece, no parágrafo único de seu art. 6.º, que o Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários às dotações orçamentárias existentes.

No exercício de 2003, as despesas dos programas a serem substituídos pelo Bolsa Família continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos Ministérios e órgãos atualmente responsáveis. Fica vedada, contudo, a concessão de novos benefícios no âmbito de quaisquer dos programas substituídos.

Assim, para garantir a adequação financeira e orçamentária até o final do exercício em curso, o Poder Executivo dispõe de aproximadamente R\$1,5 bilhão para pagamento dos benefícios atualmente concedidos e para concessão de novos benefícios no âmbito do Programa Bolsa Família.

Em relação ao exercício de 2004, a Medida Provisória n.º 132/2003 dispõe que as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único do Governo Federal serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família. Dessa forma, os valores previstos para o próximo exercício nos programas “Acesso à Alimentação”, “Transferência de Renda com Condiionalidades” e “Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal” se aproximam de R\$5,6 bilhões – o PPA 2004-2007 prevê a aplicação de quase R\$32,8 bilhões.

Percebe-se, então, que, em termos orçamentários e financeiros, o Programa Bolsa Família não implicará, a princípio, novas despesas na lei de orçamento relativa ao exercício de 2003 ou no orçamento para 2004, que atualmente tramita no Congresso Nacional. Ademais, apresenta-se compatível com as normas constitucionais ou legais relativas ao Orçamento da União.

Quanto às 53 emendas apresentadas, excetuando-se as de n.ºs 1, 14, 15, 32, 34 e 45 – que pretendem desvincular a incorporação de novos beneficiários às disponibilidades orçamentárias e financeiras – e as de n.ºs 48 e 49 – que criam aumento de despesa sem observarem o disposto no art. 17 da Lei Complementar n.º 101/2000 –, não se vislumbra qualquer prejuízo em relação aos aspectos abordados nesta seção.

Cabe ressaltar que as emendas que visam a elevar o valor dos benefícios ou os valores de referência previstos no art. 2.º da Medida Provisória em análise, assim como as que procuram estender o Programa a famílias não enquadradas nos critérios originalmente planejados pelo Poder Executivo, não sofrem, necessariamente, de inadequação financeira ou

orçamentária. Isso porque o aumento dos referidos valores e a inclusão de novos pretendentes não elevam a despesa com o Programa, mas tão-somente aumentam o número de famílias passíveis de serem beneficiadas, o que acaba por alterar o objetivo inicialmente planejado.

Diante do exposto, consideramos que a Medida Provisória n.º 132, de 2003, nos termos da Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 2002, adequada orçamentária e financeiramente.

DO MÉRITO

Sabe-se que cerca de 22 milhões de pessoas vivem, atualmente, em condições de completa indigência no Brasil. Pesquisas indicam que a pobreza já atinge um terço de nossa população. E não se diga que tal situação decorre da escassez de recursos. É de conhecimento geral que o Brasil contemporâneo não é uma nação pobre, mas sim com muitos pobres e extraordinariamente injusta e desigual: embora a pobreza deveria acometer, pelos padrões internacionais, contingente inferior a 10% da população brasileira, este percentual já se aproxima de 30%.

Segundo informa a Organização das Nações Unidas, o Brasil é o 6.º País com pior distribuição de renda em todo o mundo. A iniquidade de renda figura, sem dúvida, como uma das principais origens da situação de penúria de grande parte da população brasileira.

Cabe salientar, entretanto, que a política governamental de combate à pobreza, tradicionalmente implementada sob as formas de proteção e assistência, tem sido comprometida pela retroalimentação, pois, implicitamente, enfoca-se nas conseqüências, em detrimento de concentrar-se no esforço para superar as causas do problema.

A alocação direta de renda às unidades familiares, nesse sentido, afigura-se melhor opção de política pública. E quando essa transferência de renda associa-se ao cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários, a ação governamental reveste-se também de um caráter fomentador – e não apenas de proteção social. Poder-se-ia afirmar, até mesmo, que a política social converte-se em política de desenvolvimento.

Nesse contexto, espera-se que o Programa Bolsa Família contribua efetivamente para reduzir a exclusão social, sem, contudo, gerar maiores ineficiências à economia brasileira. Em verdade, espera-se muito mais: com a unificação dos programas de transferência de renda e a exigência de

contraprestação das famílias – cujos membros deverão participar das ações de saúde, segurança alimentar e educação, por exemplo –, pretende-se, ao passo em que a máquina pública aufera ganhos de racionalidade e eficiência com o fim da sobreposição de ações, que sejam geradas outras políticas para as famílias beneficiadas de forma a lhes permitir a emancipação econômica.

E tendo em vista que essa unificação dos programas federais de reforço de renda busca imprimir maior racionalidade e eficiência à administração pública, pode-se concluir pela rejeição das emendas de n.ºs 38 e 39.

Com a concessão dos benefícios básico e variável, procura-se, mais especificamente, dirimir paradoxo fundamental da realidade brasileira: enquanto há excesso estrutural de oferta de alimentos no País, persiste déficit, igualmente estrutural, da demanda por esses bens. Assim, tenciona-se permitir à parcela da população brasileira que não dispõe de renda suficiente o acesso a gêneros alimentícios mínimos e necessários à sobrevivência digna.

O valores dos benefícios básico – R\$50,00 por família – e variável – R\$15,00 por beneficiário, até o máximo de R\$45,00 por família –, assim como os valores referenciais para enquadramento dos assistidos, alinham-se consistentemente, ao menos em um primeiro momento, ao objetivo primordial do programa: combater a fome e a pobreza, oferecendo às unidades familiares beneficiadas as condições para que enfrentem sua situação de vulnerabilidade. É com base nesse propósito que incorporamos no projeto de lei de conversão, com alteração de redação mas sem prejuízo do conteúdo, a emenda n.º 23. Dessa forma, as unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza que tenham em sua composição, simultaneamente ou não, gestantes, nutrizes, crianças até 12 anos ou adolescentes até 15 anos, poderão ser assistidas pelo Programa Bolsa Família.

Quanto aos mencionados critérios de enquadramento no Bolsa Família, esta Relatoria julgou por bem alvitrar alguns refinamentos ao que define a Medida Provisória.

Primeiramente, sugere-se, em relação ao cálculo da renda familiar, a exclusão dos rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda. Além disso, buscou-se precisar, no próprio texto da Lei, outras definições julgadas fundamentais: as de família e de nutriz. Com isso, estão parcialmente acolhidas as emendas de n.ºs 22, 47 e 51.

Quanto ao conceito de família, cabe também evidenciar o que dispõe o § 6.º do art. 227 da Lei Maior: “os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações (...)”.

Assim, a emenda n.º 21 resta prejudicada, motivo pelo qual esta não deve ser acolhida.

Sobre a contrapartida das famílias, introduzimos, no projeto de lei de conversão, a previsão de condicionalidades mínimas a serem exigidas no Programa, sem prejuízo de outras definidas em regulamentação do Poder Executivo. Sem desconsiderar a condição de elegibilidade de cada integrante da unidade familiar que deu origem ao benefício variável, propõe-se que sejam requeridas, entre as condicionalidades, exames pré-natais periódicos, acompanhamentos nutricionais e de saúde adequados, e frequência escolar mínima de 85% em estabelecimento regular de ensino.

A fim de garantir adequação econômica e sustentabilidade intertemporal ao Programa, esta Relatoria incorporou ao projeto de lei de conversão, que ora apresenta, a alteração do § 5.º do art. 2.º – que após renumeração, passou a ser o § 6.º –, proposta nas emendas de n.ºs 1 e 17, por entender que isso não comprometeria a flexibilidade necessária à condução do Programa pelo Poder Executivo. Este Poder poderá, então, majorar – e nunca reduzir – o valor dos benefícios e de referência para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza em face da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema. Entretanto, não foi possível acolher a alteração proposta por meio da emenda n.º 16, visto que a supressão desse mesmo dispositivo retiraria da gestão do Bolsa Família o grau mínimo de agilidade e funcionalidade.

A Medida Provisória em comento assevera, ainda, que não serão reduzidos os benefícios atualmente pagos às famílias no âmbito dos programas de transferência de renda ora substituídos, constituindo-se a parcela excedente em benefício variável de caráter extraordinário. Naturalmente, o direito da família assistida deve correlacionar-se à manutenção da condição de elegibilidade do membro que deu origem ao benefício, pois, do contrário, restaria subvertido o modelo de distribuição de renda que busca-se implementar. Por esse motivo, a incorporação permanente desses benefícios, na forma das alterações pretendidas pelas emendas de n.ºs 1 e 18, não pode ser acolhida.

Ainda no que se refere aos benefícios do Programa, mais especificamente no tocante a sua concessão, esta Relatoria entendeu conveniente incluir dispositivo no projeto de lei de conversão para que o pagamento dos benefícios do Bolsa Família seja feito, preferencialmente, à mulher – seja esta gestante ou mãe. Tendo em vista a inquestionável inexorabilidade do elo entre mãe e filhos, a adição dessa regra ao projeto ora analisado contribuirá, e muito, para que os recursos atribuídos às unidades

familiares sejam melhor aproveitados. Dessa maneira, acolhe-se parcialmente a emenda n.º 46.

A Medida Provisória n.º 132/2003 confere ao Conselho Gestor Interministerial do Bolsa Família a faculdade de ressaltar o cumprimento do critério de renda *per capita* familiar inferior a R\$50,00, para fins de concessão de benefício básico em caráter temporário no caso de calamidade pública decretada pelo Governo Federal – por óbvio, deverão ser observadas as limitações de ordem orçamentária e financeira. Abstraindo-se de questões acerca da impropriedade da decretação de calamidade pública pelo Governo Federal – elucidadas na seção que tratou da Constitucionalidade, da Juridicidade e da Técnica Legislativa –, considera-se o dispositivo meritório em face da possibilidade de flexibilização das regras do Programa em situações de grave comoção pública.

E é nesse sentido, o de garantir maior maleabilidade ao gerenciamento do Bolsa Família, que esta Relatoria propõe nova redação ao § 9.º do art. 2.º do diploma original. Com o novo texto, será necessário que o Governo Federal tão-somente reconheça o estado de calamidade pública ou a situação de emergência, ampliando-se os casos em que o Conselho Gestor Interministerial do Programa poderá desobrigar o cumprimento do critério de renda *per capita* inferior a R\$50,00 para concessão, em caráter transitório, do benefício básico.

É inegável que uma intervenção estatal mais eficiente na área social exige melhor articulação das diversas ações empreendidas, no plano dos diversos órgãos de uma mesma esfera ou entre níveis diferentes de governo, com vistas a garantir maior racionalidade e a evitar a pulverização dos recursos públicos. Nesse sentido, a atuação governamental, conforme preceitua o Decreto-Lei n.º 200/1967 em seu art. 10, deve ser o mais descentralizada possível, a fim de se aproveitarem as estruturas já existentes, sejam estas estatais ou da sociedade civil.

É fundamental, ainda, que se reconheçam as peculiaridades das diferentes localidades, pois as características próprias lhes fornecem subsídios específicos para uma atuação mais eficiente no combate à pobreza. A Medida Provisória n.º 132/2003 corrobora esse entendimento ao estabelecer que a execução e gestão do Bolsa Família serão públicas e governamentais e se darão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade. Sendo assim, configura-se prejudicada a emenda n.º 27, por não conter disposição nova ou contrária ao originalmente proposto, devendo ser rejeitada.

Apesar de ser recomendável descentralizar a execução, é imprescindível, com o fim de organizar, associar e potencializar as realizações individuais, concentrar a formulação de diretrizes básicas e a integração das ações no âmbito do Bolsa Família. Nesse contexto, é meritória a criação do Conselho Gestor Interministerial do Programa, que deverá, ainda, apoiar as iniciativas para instituição, nas três esferas de governo, de políticas públicas, nas áreas de microcrédito e capacitação, por exemplo, com o fito de favorecer a emancipação das famílias assistidas. O Conselho se ocupará também, por meio de sua Secretaria-Executiva, das atividades de coordenação, supervisão, controle e avaliação de aspectos operacionais, como a interlocução com as instâncias de participação e controle social, e a articulação das políticas de inserção social nos distintos níveis de governo.

Quanto a esse Conselho Gestor – e à criação de um único cargo na Secretaria-Executiva –, não há que se falar em inadequação à luz da Lei Complementar n.º 101/2000. O Conselho Gestor Interministerial, bem como sua Secretaria-Executiva, serão criados com a intenção de racionalizar a implementação do Bolsa Família – e exatamente por isso, aproveitarão as estruturas preexistentes. Nesse sentido, espera-se que a administração dos programas de reforço de renda adquira maior eficiência, o que representa redução de despesas em face das muitas realizações. De outro lado, a Lei Complementar n.º 101/2000 expressa os caminhos para uma gestão fiscal responsável e efetiva que conduzirá, em termos mais amplos, ao equilíbrio das contas públicas. Assim, não se deve interpretá-la como barreira intransponível à atuação governamental. Em razão da busca de maior racionalidade do gasto público, cabe também a rejeição das emendas de n.ºs 28 e 41.

A criação do Conselho Gestor e de sua Secretaria-Executiva não se justifica tão-somente pela racionalização da gestão do programa federal de transferência de renda. Explica-se, também, pela intersectorialidade que permeia a concepção do Bolsa Família e pela complexidade dos problemas que se busca atacar. Nesse contexto, a avaliação e o controle dos resultados devem ficar, pelo menos em nível federal, a cargo dessa estrutura criada especificamente para os propósitos do Programa. Rejeita-se, dessa maneira, as emendas de n.ºs 35, 43 e 44.

Há, entretanto, que se garantir grau de flexibilidade mínimo e indispensável à condução do Programa pelo Conselho Gestor. Não se pode retirar a autonomia do Poder Executivo para definir outros aspectos operacionais e diretrizes do Bolsa Família, mesmo porque os fundamentos e os procedimentos essenciais serão o resultado do projeto de lei de conversão que ora apreciamos. No tocante a esse assunto, portanto, deve-se rejeitar as emendas de n.ºs 1, 2, 19,

29, 30, 37 e 50, visto que conferem rigidez excessiva ao funcionamento do Programa.

O combate à pobreza requer, além dos esforços de governo, a integração destes aos de toda a sociedade civil. A participação dos maiores interessados, os cidadãos, é de evidente importância para o alcance dos resultados pretendidos.

Com o intento de permitir participação social mais efetiva, esta Relatoria houve por bem acrescentar ao projeto de lei de conversão dispositivo que delega ao regulamento do Programa a definição de como se darão participação e controle social no Programa em âmbito local – se por meio de um conselho ou de um comitê a ser instalado pelo Poder Público municipal. O projeto de lei de conversão determina, ainda, que os membros dos comitês ou dos conselhos mencionados não serão remunerados.

E sobre esse assunto, cabe referenciar outro importante instrumento de controle e participação social que se pretende inserir na lei de conversão: o cadastro das famílias participantes será público, e portanto, disponibilizado a qualquer cidadão em meios eletrônicos como a Internet e de outras maneiras previstas em regulamento. Sem dúvida, esse dispositivo contribuirá, e muito, para elevar a transparência da gestão do Programa.

A Medida Provisória atribui à Caixa Econômica Federal a função de agente operador do Bolsa Família. Tal instituição financeira assumiu adequadamente essa mesma função em programas federais de transferência de renda anteriores, motivo pelo qual pôde adquirir a experiência e a especialização necessária para bem contribuir aos objetivos do Programa. E tendo em vista a notória especialização da Caixa Econômica Federal em programas de natureza similar à do ora tratado, não se deve acatar a emenda n.º 40.

Passemos, por fim, à análise das emendas à Medida Provisória n.º 132/2003 ainda não referenciadas nesta seção. Para facilitar o exame, esta Relatoria repartiu essas emendas em dois blocos, conforme o assunto a que cada uma se refere.

O primeiro bloco é o das emendas que cuidam de matéria correlata ao público-alvo e aos aspectos financeiros do Programa. Ressalte-se a dificuldade em se separar essas duas categorias, dada a complementaridade desses assuntos: a ampliação ou diminuição da abrangência do Bolsa Família afetará, por certo, as disponibilidades financeiras.

Como já foi abordado, os valores definidos na Medida Provisória ora analisada são, pelo menos em um primeiro momento, adequados à ao objetivo primordial do programa, qual seja, o de combater a fome e a pobreza, permitindo às famílias contempladas condições mínimas para que defrontem sua situação de vulnerabilidade. Ademais, o aumento dos valores referenciais constantes da Medida Provisória acarretaria, em face da necessidade de se adequar o alcance do Programa às possibilidades orçamentárias e financeiras, redução no número de famílias beneficiadas, o que certamente não é a intenção dos nobres Pares.

Efeito adverso semelhante ocorreria com a ampliação do escopo do Programa. Se, por exemplo, fossem incluídas as famílias que tenham em sua composição jovens até 18 anos, as limitações de ordem orçamentária e financeira levariam, inarredavelmente, à exclusão de uma família que tenha em sua composição membro previsto no inciso II do art. 2.º. Muito embora a ampliação da abrangência do Programa possa parecer, à primeira vista, louvável, não se pode esquecer que a atuação do Poder Público subsiste, atualmente, em ambiente de graves restrições fiscais, o que impossibilita tal ampliação de escopo.

Sendo assim, as emendas de n.ºs 1, 5 a 15, 19 a 22, 24 a 26, 32, 34, 36, 39 e 45, no que dizem respeito à modificação dos valores de referência e de benefícios, bem como à alteração do público a que o Programa se dirige nessa etapa inicial, também não foram acolhidas no projeto de lei de conversão.

O segundo e último bloco reúne emendas que, embora alterem o texto da Medida Provisória, não se referem propriamente a elementos operacionais do Programa Bolsa Família. São elas as emendas de n.ºs 3, 4, 31, 33, 36, 37, 42, 48, 49, 52 e 53.

A emenda n.º 37 deve ser rejeitada, pois a alteração da Lei n.º 10.689, de 2003, contida na Medida Provisória, não está em desacordo com arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000 – visto que o dispositivo não cria ou aumenta a despesa pública.

As emendas de n.ºs 3, 4, 33 e 36, como já se disse, buscam disciplinar matéria reservada a lei complementar. Nesse sentido, esta Relatoria entendeu que os ilustres autores deveriam apresentar, em conformidade com os preceitos constitucionais, proposição específica para tratar da matéria. Sugere-

se, portanto, a rejeição dessas emendas. Encontram-se em caso similar as emendas de n.ºs 48 e 49, que desejam a alteração das condições de concessão do benefício de prestação continuada a que se refere a Lei n.º 8.742/1993. Por julgar que este assunto deveria ser abordado em proposição específica, esta Relatoria propõe a rejeição das mencionadas emendas.

As emendas de n.ºs 31 e 42 devem ser rejeitadas. A primeira busca alterar a terminologia utilizada na Medida Provisória. Contudo, a alteração proposta não traz avanço significativo em relação ao originalmente proposto. A segunda pretende acrescentar, no Código Processual Civil, os benefícios do programa às hipóteses de impenhorabilidade – os quais se inserem perfeitamente na previsão do inciso II do art. 649 da Lei n.º 5.869, de 1973.

Quanto à emenda n.º 53, esta Relatoria houve por bem rejeitá-la por entender ser matéria própria da regulamentação do Programa. Ademais, a mudança de residência do beneficiário não traz, por si só, qualquer implicação às condições do Programa.

Por fim, a emenda de n.º 52, que prevê penalidades em caso de fraude, foi acolhida no projeto de lei de conversão. Acrescentou-se, ainda, cláusula de ressarcimento e atualização da quantia indevidamente recebida pelos fraudadores.

Com base no exposto, voto pela aprovação da Medida Provisória n.º 132, de 2003, na forma do projeto de lei de conversão anexo, que também incorpora, integral ou parcialmente, as emendas de n.ºs 1, 17, 22, 23, 46, 47, 51 e 52. Restam rejeitadas, portanto, as demais emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2003.

Deputado ODAIR
Relator

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N.º , DE 2003

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – "Bolsa Escola", instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde – "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2.º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I – o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos.

§ 1.º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que

com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

II – nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até seis meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento;

III – renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

§ 2.º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do *caput* será de R\$50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda *per capita* de até R\$50,00 (cinquenta reais).

§ 3.º O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do *caput* será de R\$15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda *per capita* de até R\$100,00 (cem reais).

§ 4.º A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do *caput* poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do *caput*, observado o limite estabelecido no § 3.º.

§ 5.º A família cuja renda *per capita* mensal seja superior a R\$50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do *caput*, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3.º.

§ 6.º Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2.º e 3.º, poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6.º.

§ 7.º Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1.º, à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

§ 8.º Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa

Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

§ 9.º O benefício a que se refere o § 8.º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deu origem.

§ 10. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2.º, nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I e II do *caput* serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social – NIS, de uso Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

§ 13. No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

§ 14. O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

Art. 3.º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Art. 4.º Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências,

composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

Art. 5.º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem assim a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 6.º As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1.º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família às dotações orçamentárias existentes.

Art. 7.º Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1.º.

§ 1.º Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

§ 2.º No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAE e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

§ 3.º No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1.º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

Art. 8.º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e se darão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

Art. 9.º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o *caput* é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 10. O art. 5.º da Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 5.º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

....." (NR)

Art. 11. Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1.º.

Art. 12. Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 13. Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o *caput* do art. 1.º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o *caput* terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

Art. 14. A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1.º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

§ 1.º Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC e de um por cento ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

§ 2.º Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo, aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Art. 15. Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

Art. 16. Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicar-se-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1.º, observadas as diretrizes do Programa.

Art. 17. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.