

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 5.692, DE 2023

Altera a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, para aprimorar o programa, aumentando sua efetividade no combate à pobreza e reforçando suas portas de saída.

Autores: Deputados ADRIANA VENTURA E
GILSON MARQUES

Relatora: Deputada FRANCIANE BAYER

I - RELATÓRIO

Chega ao exame deste Colegiado uma proposição apresentada pelos Deputados Adriana Ventura e Gilson Marques com a finalidade de alterar “a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, para aprimorar o programa, aumentando sua efetividade no combate à pobreza e reforçando suas portas de saída”.

A referida proposição pretende proibir que a aferição da renda familiar mensal per capita, fixada em R\$ 218,00 para fins de elegibilidade para o Programa Bolsa Família (PBF), seja apurada “exclusivamente por autodeclaração”, sendo que o “Poder Executivo federal disporá sobre as exigências no processo de apuração de renda”. Além disso, segundo o projeto, “A regulamentação do Poder Executivo estabelecerá o acesso e o compartilhamento de informações constantes de bancos de dados da administração pública federal, para fins de verificação e de fiscalização da renda familiar e per capita da família beneficiária”.

Uma segunda medida proposta pelo projeto consiste na eliminação do “Benefício Complementar, destinado às famílias beneficiárias do



Programa Bolsa Família cuja soma dos valores relativos” ao Benefício de Renda de Cidadania “seja inferior a R\$ 600,00 (seiscentos reais), calculado pela diferença entre este valor e a referida soma”, acompanhada por uma elevação no valor do Benefício de Renda de Cidadania de R\$ 142,00 para R\$ 200,00 por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do PBF, mas limitado o seu recebimento a 5 pessoas de uma mesma família, teto que não existe no atual desenho da política.

Outra alteração proposta diz respeito à possibilidade de o Poder Executivo fixar um valor adicional para o Benefício Variável Familiar “para famílias cujas crianças ou adolescentes tenham obtido desempenho escolar satisfatório, na forma estabelecida em regulamento”.

Segundo a justificção que acompanha o projeto, a manutenção do benefício de R\$ 600,00 reais por família participante do PBF, originado durante a vigência do Programa Auxílio Brasil, “significa a manutenção de um desenho que tem comprometido a eficiência do programa no combate à pobreza”. A conclusão a que chegam os referidos parlamentares é no sentido de que “A manutenção do benefício mínimo de R\$ 600 significa, portanto, insistir em um desenho do Programa Auxílio Brasil que tem comprometido a eficiência do combate à pobreza no Brasil”. A partir dessa constatação, o projeto propõe “a substituição do benefício mínimo de R\$ 600 por família (...) pelo aumento do Benefício de Renda de Cidadania, per capita”, com valor de R\$ 200 por integrante, alcançado pelo resultado da divisão dos R\$ 600 pelo número médio de pessoas por família apurado pela Pesquisa de Orçamento Familiar de 2018 e 2019 (IBGE, 2019). O objetivo dessa proposta, segundo seus autores, é “melhorar o custo-efetividade do programa, para que se possa obter melhores resultados em termos de combate à pobreza a um mesmo custo para o pagador de impostos”.

De outra parte, o Projeto de Lei nº 5.692, de 2023, aponta como um problema atual do PBF o fato de uma família poder ser “incluída no Cadastro Único e se tornar beneficiária sem apresentar um único documento que comprove ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que sua renda é, de fato, aquela declarada”. Diante disso, propõe-se que a “Lei vede a apuração de renda exclusivamente por autodeclaração e determine que o Poder Executivo regulamente a apuração de renda dos potenciais beneficiários



(...), eliminando-se o incentivo hoje presente à prestação de informações inverídicas por parte dos potenciais beneficiários e à ‘vista grossa’ por parte do Governo Federal, e melhorando, assim, o custo-efetividade do Bolsa Família”.

Em relação ao valor adicional para o Benefício Variável Familiar, em favor de “famílias cujas crianças ou adolescentes tenham obtido desempenho escolar satisfatório”, a justificativa destaca que “é preciso aprimorar as portas de saída do programa, com vistas a impedir que seja, para sempre, a principal alternativa para a sobrevivência destas famílias”. Nesse sentido, defende que o estudo “será fundamental para que esta criança ou adolescente, no futuro, tenha condições de se integrar ao mundo do trabalho, gerando uma boa renda para si e para sua família, não precisando mais recorrer a programas governamentais de transferência direta de renda”.

A matéria, que tramita em regime ordinário e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD), foi distribuída para as Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação (art. 54 do RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

No prazo regimental foi apresentada uma emenda, de autoria da Deputada Rogéria Santos, que procura incluir dispositivos à lei de regência do PBF, relacionados ao estímulo à emancipação e à inclusão produtiva das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio “da inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho”; “da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva”; e “do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal”.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 5.692, de 2023, busca aperfeiçoar o desenho de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), a maior e mais



importante política de transferência de renda em funcionamento no Brasil, com reconhecidos resultados na redução da pobreza e das desigualdades no país.

Essa reformulação proposta para a estrutura de benefícios financeiros do PBF tem como principal medida a eliminação do Benefício Complementar, destinado a garantir um piso mínimo de R\$ 600 de transferência de renda para as famílias participantes do programa. Além disso, propõe-se um aumento no valor do Benefício de Renda de Cidadania de R\$ 142,00 para R\$ 200,00, pago por integrante da família, até o limite de 5 por núcleo familiar, bem como prevê a possibilidade de o Poder Executivo estabelecer um benefício adicional “para famílias cujas crianças ou adolescentes tenham obtido desempenho escolar satisfatório”, na forma de regulamento.

Como muito bem destacado na justificação da proposição, esse benefício teve origem no contexto da vigência do Programa Auxílio Brasil, que temporariamente substituiu o antigo Bolsa Família, tendo sido, porém, mantido na recriação do PBF, ocorrida no ano de 2023.

Nesse aspecto, é importante destacar que o benefício mínimo de R\$ 600 por família, criado no âmbito do Programa Auxílio Brasil, foi implementado no bojo da Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022, aprovada e promulgada às vésperas das eleições gerais daquele mesmo ano. Em meio a uma expansão fiscal promovida pela União, em patamares jamais imaginados em pleno período eleitoral, decidiu-se destinar, a pouco mais de dois meses do primeiro turno, R\$ 26 bilhões para o Auxílio Brasil, como forma de permitir o pagamento de um acréscimo de R\$ 200 por família no valor das transferências de renda do programa, durante 5 meses, isto é, entre agosto e dezembro de 2022.

O evidente uso eleitoral dessa exorbitante despesa pública gerou um contexto político em que, ao mesmo tempo em que quase nenhum parlamentar votou contrário à citada medida, com receio de prejudicar suas reeleições para os mesmos ou outros cargos públicos em disputa, os principais candidatos à presidência do país firmaram o compromisso de manter esse benefício de R\$ 600 no novo governo federal que iria se iniciar em 2023.



Com isso, a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que disciplina o PBF, preserva o piso de R\$ 600 reais por família, embora vários órgãos de controle e fiscalização tenham apontado os problemas inerentes a esse formato de benefício, sobretudo no que diz respeito à iniquidade criada em detrimento de famílias mais numerosas e vulneráveis, ao mesmo tempo em que configurações familiares unipessoais são favorecidas.

Como muito bem foi apontada na justificção do Projeto de Lei nº 5.692, de 2023, esse benefício de R\$ 600 por família do Programa Auxílio Brasil estimulou a proliferação de registros familiares unipessoais no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), conforme atestaram órgãos de controle e fiscalização, a exemplo da Controladoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como especialistas e entidades acadêmicas, entre outros atores da sociedade civil.

Importante, nesse aspecto, observar que, de acordo com dados disponibilizados pela plataforma Vis Data 3 Beta, da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único – SAGICAD¹, havia menos de 1,8 milhão de famílias com configuração unipessoal em fevereiro de 2020, quantitativo que oscilou muito pouco se examinados os anos anteriores.

A partir do pagamento do Benefício Extraordinário no Programa Auxílio Brasil, que garantia a transferência de, no mínimo, R\$ 400,00 por família, notou-se um primeiro aumento substancial no número de famílias unipessoais, que alcançaram, no final de 2021, 3,3 milhões de registros. O quadro mais grave da distorção causada pelo desenho de benefício de R\$ 600 por família, porém, foi observado a partir de julho de 2022, quando 4,9 milhões famílias passaram a se declarar perante o CadÚnico como sendo unipessoais, número que subiu para 5,8 milhões no final daquele ano².

Conquanto o novo PBF tenha tentado corrigir em alguma medida as distorções e incentivos nocivos gerados com a garantia de R\$ 600 reais por família, por meio de correções antes e depois do cálculo do Benefício Complementar por família, que levam em conta a configuração familiar, verifica-se que ainda existe um forte incentivo para a preservação das

¹ <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

² Idem.



distorções nas informações declaradas e constantes do CadÚnico relativas à configuração familiar das pessoas nele inscritas.

Apesar os enormes esforços para melhorar a qualidade dos registros e dados do Cadastro feitas a partir de 2023, ainda há mais de 4 milhões de famílias de uma pessoa só recebendo o benefício de R\$ 600 mensais, enquanto milhões de famílias com 3 ou mais pessoas recebam pouco mais de R\$ 200 per capita, considerando o valor médio transferido de R\$ 683,75 por núcleo familiar³.

Por essa razão, julgamos ser muito meritório e oportuno o projeto de lei em apreço na parte em que suprime o Benefício Complementar, ao mesmo tempo em que eleva o valor do Benefício Renda de Cidadania para R\$ 200. Certamente essa nova estrutura de benefícios trará um melhor e mais eficiente investimento social feito a partir dos recursos alocados para o PBF, ao mesmo tempo em que se elimina esse componente indutor do desmembramento artificial de famílias, que objetivam ganhar mais de um Benefício Complementar.

Tal medida permitirá com que essa despesa pública ganhe em termos de qualidade do gasto e de efetividade da política de transferência de renda e diminuição da pobreza e das desigualdades, aumentando em muito o potencial redistributivo e de progressividade do PBF. A adoção dessa reconfiguração do desenho de benefícios financeiros do PBF também contribuirá para uma melhoria na qualidade dos dados do CadÚnico, importante ferramenta que orienta a identificação e seleção de famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade social para participarem de mais de 30 programas sociais⁴.

Avaliamos, ainda, como positiva e merecedora da nossa aprovação a iniciativa de permitir com que o Poder Executivo estabeleça um valor adicional para o Benefício Variável Familiar para crianças e adolescentes com desempenho escolar satisfatório. Com efeito, uma das dimensões mais importantes do PBF na luta pela interrupção do ciclo intergeracional da pobreza está na educação das novas e futuras gerações. Assim, medidas que incentivem o engajamento e a busca por desempenho escolar entre as famílias

³ Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/>. Acesso em 12 jun. 2024.

⁴ <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/cadunico-possibilita-acesso-a-mais-de-30-programas-sociais-saiba-como-se-inscrever>.



beneficiárias do PBF poderá reforçar os instrumentos de promoção da educação e qualificação dos nossos jovens para o mercado de trabalho e para um aumento de produtividade no nosso país.

No que concerne à proposta de proibir que a aferição da renda familiar mensal capita familiar, fixada em R\$ 218,00 para fins de elegibilidade ao PBF, seja apurada “exclusivamente por autodeclaração”, no entanto, nos posicionamos contrariamente a essa parte da iniciativa legislativa. Isso porque não é difícil perceber que, entre os mais pobres, predomina a informalidade, as altas taxa de rotatividade do mercado de trabalho e a extrema volatilidade na renda mensal, de maneira que não faz sentido algum pretender exigir dessas pessoas que comprovem documentalmente seus rendimentos ao serem cadastradas ou terem seus dados atualizados perante o CadÚnico.

Lembramos que, desde 2016, o Governo Federal tem reforçado as ações de cruzamentos de bases de dados em poder do Estado com a finalidade de identificar fraudes e melhorar o gasto público com benefícios sociais, o que inclui as transferências de renda do PBF.

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, última reforma previdenciária, por exemplo, determinou em seu art. 12 a instituição de “sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições” legais e constitucionais.

Recentemente, com a conversão da Medida Provisória nº 1.164, de 2023, na atual lei de regência do PBF, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, também foi alterada para prever que, “Para fins de cumprimento do disposto no art. 12 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e de ampliação da fidedignidade das informações cadastrais, será garantida a interoperabilidade de dados do CadÚnico com os dados constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que



trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”. Além disso, ficou estabelecido que “Os dados do CNIS incluídos no CadÚnico poderão ser acessados pelos órgãos gestores do CadÚnico, nas 3 (três) esferas da Federação, conforme termo de adesão do ente federativo ao CadÚnico, do qual constará cláusula de compromisso com o sigilo de dados”.

Como o PBF é uma política social que se utiliza do CadÚnico para selecionar seus beneficiários, entendemos ser desnecessária a previsão constante do projeto sob exame de que “A regulamentação do Poder Executivo estabelecerá o acesso e o compartilhamento de informações constantes de bancos de dados da administração pública federal, para fins de verificação e de fiscalização da renda familiar e per capita da família beneficiária”.

Em relação à Emenda apresentada pela Deputada Rogéria Santos, que procura incluir na Lei nº 14.601, de 2023, dispositivos direcionados para estimular a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF, sobretudo por medidas relacionadas ao trabalho, notamos importantes contribuições ao aperfeiçoamento da política pública em questão, de maneira que somos pela sua aprovação na forma do Substitutivo anexo, em que procuramos harmonizar a parte do Projeto de Lei nº 5.692, de 2023, que julgamos acertada com as sugestões constantes da mencionada emenda.

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.692, de 2023, e da Emenda apresentada nesta Comissão, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada FRANCIANE BAYER
Relatora



COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.692, DE 2023

Altera a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, para reestruturar seus benefícios financeiros e reforçar a articulação da política com a inclusão produtiva e o trabalho e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que institui o Programa Bolsa Família, com o objetivo de reestruturar seus benefícios financeiros e reforçar a articulação da política com a inclusão produtiva e o trabalho.

Art. 2º A Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

3º

.....

.

II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações;

III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza; e

IV - estimular a emancipação e a inclusão produtiva das famílias em situação de pobreza, principalmente por meio:

- a) da inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho;
- b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e
- c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal.

Parágrafo

único.



I - articulação entre o Programa e as ações de saúde, de educação, **de trabalho**, de assistência social e de outras áreas que atendam o público beneficiário, executadas pelos governos federal, estaduais, municipais e distrital;

.....” (NR)

“Art.

6º

§ 3º.....

II - as famílias que forem desligadas do Programa em decorrência do término do período de 24 (vinte e quatro) meses previsto no caput deste artigo, **exceto se a diminuição de renda da família, na forma do caput, decorrer do fato de um beneficiário voluntariamente, sem justa causa, rescindir seu contrato de trabalho**” (NR).

.....” (NR)

“Art.

7º

§

1º

I - Benefício de Renda de Cidadania, no valor de R\$ 200 (duzentos reais) por integrante, destinado a todas as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;

§ 6º Os benefícios financeiros de que tratam os incisos I, III e IV do § 1º deste artigo serão pagos enquanto as famílias beneficiárias estiverem enquadradas nos critérios de elegibilidade ao Programa Bolsa Família e de manutenção dos benefícios, sem prejuízo do disposto no art. 6º desta Lei, na forma estabelecida em regulamento.

§ 6º-A Ato do Poder Executivo federal poderá dispor sobre a fixação de valor adicional para o Benefício Variável Familiar, de que trata o inciso IV do § 1º, para famílias cujas crianças ou adolescentes tenham obtido desempenho escolar satisfatório, na forma estabelecida em regulamento.

§

7º



II

.....

.....

b) a soma dos benefícios financeiros de que tratam os incisos I, III e IV do § 1º deste artigo devidos à família beneficiária for igual ou superior ao valor que a família recebia como beneficiária do Programa Auxílio Brasil.

.....” (NR)

Art. 3º Revogam-se o inciso II do § 1º e o inciso II do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.

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

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada FRANCIANE BAYER
Relatora

