



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA
SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

ATO DO PRESIDENTE PREJUDICIALIDADE DE PROPOSIÇÃO

Declaro prejudicado, nos termos do art. 164, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.099/2020, de autoria do ex-Deputado Assis de Carvalho, que “*Institui o auxílio permanente à mulher provedora de família monoparental, no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) mensais*”, em atendimento ao Requerimento nº 48/2024, de autoria da Deputada Rogéria Santos.

A presente prejudicialidade decorre da perda de oportunidade, prevista no art. 164, I, do RICD, uma vez que o projeto visava instituir o auxílio permanente à mulher provedora de família monoparental, devido ao contexto da crise econômica de enfrentamento da situação emergencial de saúde pública da covid-19, cuja vigência foi encerrada, em abril de 2022, pelo Ministério da Saúde.ⁱ

Cientifique-se ao Presidente da Câmara dos Deputados, para fins do art. 164, §§ 1º, 2º e 4º, do RICD.

Sala da Comissão, outubro de 2024.

Deputado **PASTOR EURICO – PL/PE**
Presidente

ⁱ Estudo de prejudicialidade do Projeto de lei 2.099/2020, elaborado pela Consultoria Legislativa, em setembro de 2024.



CONSULTA

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Análise sobre a prejudicialidade do Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, objeto do Requerimento nº 48, de 2024, apresentado pela Deputada Rogéria Santos.

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

AUTOR: Allan Ribeiro de Castro
Consultor Legislativo da Área XXI
Previdência e Assistência Social



Trata-se de Consulta formulada pela Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, acerca da prejudicialidade do Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, objeto do Requerimento nº 48, de 2024 CPASF, apresentado pela Deputada Rogéria Santos, Relatora da matéria no âmbito daquele colegiado.

O referido Requerimento solicita, com base no art. 164, inc. I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, que “Institui o auxílio permanente à mulher provedora de família monoparental, no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) mensais, e dá outras providências”, pois a proposição teria perdido a oportunidade.

Segundo a Deputada Rogéria Santos:

O Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, foi apresentado em 22 de abril de 2020, quando o Brasil ainda estava iniciando o enfrentamento da pandemia de covid-19. **A ideia declarada da proposição era tornar permanente o auxílio emergencial criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**, somente para as mulheres provedoras de famílias monoparentais, no contexto da crise socioeconômica que se anunciava em razão das imprescindíveis medidas de isolamento social para conter o avanço da referida doença, o que impactava significativamente o nível de atividade econômica no país e no mundo.

Em sua justificativa o autor alega que “no dia 2 de abril de 2020, foi promulgada a Lei Federal nº 13.982 que, entre outras providências, instituiu o auxílio emergencial, pago em 3 parcelas no valor cada de R\$ 600,00 (seiscentos reais), que vem sendo recebido por milhões de trabalhadores brasileiros afetados pela crise econômica e sanitária decorrente do combate à propagação da SARSCoV-2, doença respiratória grave causada pelo novo corona vírus”.

Segundo a justificação que acompanha o projeto,

Preocupados com os efeitos mais duradouros dessa crise e no intuito de proteger esses lares chefiados por batalhadoras mulheres brasileiras, que são arrimo de famílias por vezes numerosas, apresentamos o presente projeto de lei para tornar permanente esse auxílio. Assim, procuramos instituir o auxílio permanente à mulher provedora de família monoparental, no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) mensais.



Diante disso, cabe esclarecer que houve a perda de objeto do Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, ante o término do estado de emergência de saúde pública de importância nacional, encerrado por ato do Ministro da Saúde em abril de 2022.

Sobre a questão formulada, percebemos que o Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, de fato, foi apresentado logo no início do enfrentamento da crise de covid-19, contexto em que a proteção social não contributiva no Brasil foi repensada, ao menos temporariamente, em termos de alcance e volume de recursos alocados para fins de transferências de renda, com o objetivo de impedir que milhões de famílias mergulhassem na miséria, pelo intenso choque de renda que atingiu muitos trabalhadores e suas famílias na ocasião.

Até aquele momento, existia o primeiro Programa Bolsa Família (PBF), com valor médio nominal de benefício financeiro por família de R\$ 191,00 e cobertura que alcançava 13 milhões de famílias, com um orçamento anual da ordem de R\$ 30 bilhões.

Logo após a edição da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, em resposta aos devastadores efeitos socioeconômicos decorrentes do enfrentamento da pandemia de covid-19, houve o acesso automático, sem qualquer restrição orçamentária, ao auxílio emergencial, por todos aqueles que cumprissem o critério de elegibilidade à prestação. O valor desse benefício foi fixado inicialmente em R\$ 600,00, podendo ser pago em dobro (R\$ 1.200,00) para mulheres chefes de família monoparental. Segundo dados oficiais do Governo Federal, inicialmente foram 68,3 milhões de pessoas elegíveis ao auxílio, sendo 19,5 milhões de inscritos no PBF, 10,5 milhões no Cadastro Único e 38,2 milhões no aplicativo Caixa¹. Nos meses subsequentes, o número de beneficiários foi caindo paulatinamente, até que, em agosto de 2020, último mês da primeira prorrogação do benefício, feita por decreto, o número de trabalhadores atendidos caiu para 64,3 milhões.

¹ SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO – SAGICAD. VIS DATA 3 beta. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2>. Acesso em 5 set. 2024.



Cabe ressaltar que, no mês seguinte à instituição do auxílio emergencial, veio a ser promulgado o regime extraordinário fiscal da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, denominada de “Orçamento de Guerra”, cujo art. 3º dispensou expressamente a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarretassem aumento de despesa, desde que não implicassem despesa permanente e fossem exclusivos ao enfrentamento da calamidade provocada pela pandemia:

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

.....

Como bem pontuado pela Deputada Rogéria Santos, a ideia do Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, era simplesmente tornar permanente o auxílio emergencial somente para as mulheres provedoras de famílias monoparentais, no contexto inicial da crise socioeconômica que se anunciava e cujas consequências ainda eram, naquele momento, imprevisíveis. Nesse sentido, o Autor da citada proposição textualmente justificou sua iniciativa legislativa por estar preocupado “com os efeitos mais duradouros dessa crise”.

Esse aspecto realmente corrobora o argumento empregado pela Deputada Rogéria Santos, de que o Projeto de Lei nº 2.099, de 2020, teria perdido a oportunidade, já que, de abril de 2020 para este ano de 2024, o panorama da crise econômica por que atravessou o Brasil modificou-se completamente, tendo a atividade econômica voltado a crescer 2,9% em 2023,



segundo o IBGE² e o nível de emprego e ocupação da população em idade ativa ter registrado taxas recordes, como a desocupação atingindo a mínima história de 6,8% em julho de 2024, a menor desde o início da série histórica do instituto, iniciada em 2012³.

Se o cenário econômico e de ocupação dos trabalhadores mudou completamente desde abril de 2020, a proteção social não contributiva focada na redução da pobreza por meio de complementação de renda também sofreu profundas mudanças desde então, tendo o orçamento anual do PBF saltado de R\$ 30 bilhões, em 2020, para R\$ 180 bilhões neste ano, ou seja, um aumento de seis vezes, em termos nominais, para apenas quatro anos. O benefício médio atualmente pago pelo PBF é de R\$ 681,09, valor mais de três vezes superior aos R\$ 191 da época em que proposto o PL nº 2.099, de 2020, e ligeiramente acima do valor do auxílio emergencial. Se, em abril de 2020, havia uma fila de espera para ingresso no PBF de mais de 1,6 milhão de famílias, hoje o programa atende a mais de 20,7 milhões, com 418 mil famílias habilitadas, mas não atendidas pela política⁴.

Outro aspecto que poderia contribuir para o reconhecimento da prejudicialidade do aludido Projeto diz respeito aos formatos de benefícios financeiros e seus impactos sociais, principalmente no que diz respeito a incentivos nocivos para o aumento da informalidade no mercado de trabalho e o desmembramento artificial de famílias no Cadastro Único para Programas Social do Governo Federal (CadÚnico).

A experiência recente do Brasil com o Auxílio Emergencial e o Programa Auxílio Brasil ensinou que a estrutura de benefícios financeiros de natureza assistencial é muito importante, pois, embora bem-intencionados,

² Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=39292>. Para este ano de 2024, ver, por exemplo, os resultados parciais e as projeções feitas. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/pib-cresce-14-no-segundo-trimestre-e-fica-acima-do-esperado>. Acesso em 5 set. 2024.

³ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-08/desemprego-cai-para-68-no-trimestre-encerrado-em-julho>. Acesso em 5 set. 2024.

⁴ Dados disponíveis em: “Famílias pré-habilitadas no Programa Bolsa Família” no link <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 5 set. 2024.



determinados desenhos de benefícios e auxílios podem induzir comportamentos deletérios para a qualidade do gasto público, para o aumento de fraudes e para a própria confiabilidade de dados sobre as famílias mais vulneráveis.

Com efeito, o desenho de benefícios do Auxílio Brasil estimulou a proliferação de registros familiares unipessoais no CadÚnico, como já constatado não apenas por órgãos de controle e fiscalização, a exemplo da Controladoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, mas também pela imprensa e instituições da sociedade civil. Segundo dados disponibilizados pela plataforma Vis Data Beta 3, da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único – SAGICAD, em fevereiro de 2020, havia menos de 1,8 milhão de famílias com configuração unipessoal, número que, oscilando muito pouco, vinha se mantendo em patamares próximos desde dezembro de 2018.

Durante a vigência do auxílio emergencial, esse número cresceu de pouco mais de 2 milhões até alcançar 2,23 milhões em novembro de 2021. Quando começou a ser pago o 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, saltando de 2,2 para 3,3 milhões. Ou seja, um incremento da ordem de 49,28%, de novembro para dezembro de 2021. O problema foi se agravando até que se observou novamente um outro salto de quase 30% nesses números em julho de 2022. De menos de 3,8 milhões de famílias com uma pessoa só, fomos para mais de 4,9 milhões. Foi exatamente nesse mês que se iniciou o pagamento do benefício mínimo de R\$ 600,00 por família.

Em pouco mais de dois anos e meio, o número de cadastros com essa composição familiar aumentou de menos de 1,8 milhão para mais de 5,8 milhões de pessoas. Tais números demonstram categoricamente o tamanho do problema gerado em relação às informações do CadÚnico, registro público eletrônico que coleta, processa, sistematiza e dissemina informações para a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda, e que é utilizado por mais de 30 programas sociais, tais como a Tarifa Social de



Energia Elétrica, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Minha Casa Minha Vida, a Carteira de Identidade da Pessoa Idosa, entre tantos outros.

Feito esse esclarecimento, a discussão sobre o pagamento de um auxílio permanente de R\$ 1.200,00 às mulheres provedoras de família monoparental, que certamente implicaria um substancial, se não proibitivo aumento de gastos sociais, com ineficiente sobreposição em relação a outras proteções sociais, parece realmente ter perdido o sentido no contexto pós-pandemia, após o término da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional⁵ e o encerramento do regime extraordinário fiscal que autorizava tais gastos, o que poderia ensejar o reconhecimento da prejudicialidade do PL nº 2.099, de 2020, como sustentado no Requerimento nº 48, de 2024.

Consultoria Legislativa, em 5 de setembro de 2024.

ALLAN RIBEIRO
Consultor Legislativo

2024-11447

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19>. Acesso em 5 set. 2024.

