

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

## PROJETO DE LEI N.º 5.692, DE 2023

Altera a Lei n.º 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 ANA PAULA LIMA

## I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 5.692, de 2023, de autoria dos Deputados Adriana Ventura e Gilson Marques, pretende alterar a Lei n.º 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 primeira alteração 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”.



A segunda proposta do 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 (cinco) 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 de 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 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”, com referência a relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).

A conclusão a que chegam os autores 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 arredondado de pessoas por família apurado pela Pesquisa de Orçamento Familiar de 2018/2019, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Desse modo, o objetivo da proposição, 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”.



Isso porque é apontado, 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 justificação 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 envolvimento de toda a família na educação de suas crianças e adolescentes “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 está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – 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).

Nesta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, foi apresentada, no prazo regimental, 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 n.º 5.692, de 2023, e a Emenda n.º 1, de 2024, apresentada pela Deputada Rogéria Santos nesta Comissão inserem-se em um debate legítimo acerca da arquitetura de benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), de modo a lançar luz sobre aspectos importantes da referida política pública, tais como equidade distributiva, custo-efetividade, focalização e incentivos econômicos.

Reconhece-se que a discussão sobre o desenho dos benefícios da principal política de transferência de renda com condicionalidades do País é pertinente e necessária. Não obstante, a análise técnica aprofundada das proposições, especialmente à luz das manifestações do órgão responsável pela gestão e monitoramento do PBF, conduz à nossa conclusão pela rejeição do Projeto de Lei e da Emenda apresentada, pelas razões que se expõem a seguir.

Em relação à proposta de proibir que a aferição da renda familiar mensal, para fins de elegibilidade ao PBF, seja apurada “exclusivamente por autodeclaração”, e que o Poder Executivo regule as exigências nesse processo, posicionamo-nos contrariamente a essa parte da iniciativa legislativa, por considerá-la inadequada e contraproducente. Nesse aspecto, acompanhamos o voto da Deputada Franciane Bayer, que me antecedeu na relatoria da matéria nesta Comissão, e a posição técnica do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o qual, por meio de sua Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), manifestou-se tecnicamente sobre as propostas, via Formulário de Posicionamento SEI/MC n.º 15664588 (Processo n.º 71000.089798/2023-73) e SEI n.º 14.867.406, posicionando-se contrário à matéria.



A população atendida pelo PBF é, em sua expressiva maioria, trabalhadora informal, com renda altamente volátil e sem vínculos formais de emprego registráveis. Exigir comprovação documental de renda de pessoas nessa condição cria um obstáculo burocrático incompatível com a realidade socioeconômica do público beneficiário, gerando risco de exclusão justamente daquelas famílias em situação de maior vulnerabilidade.

Ademais, o argumento de que a autodeclaração favoreceria fraudes já se encontra largamente endereçado pelo arcabouço normativo vigente. A Emenda Constitucional n.º 103, de 2019, determinou, em seu art. 12, a criação de sistema integrado de dados para o fortalecimento da gestão e governança dos benefícios sociais. Esse mandamento foi concretizado com a alteração da Lei n.º 8.742, de 1993, pela Lei n.º 14.601, de 2023, que passou a prever a interoperabilidade de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a partir de acesso pelos órgãos gestores nas três esferas da Federação. A criação de regras adicionais de comprovação documental seria, portanto, redundante e potencialmente danosa.

O Projeto procura, também, reformular a estrutura de benefícios financeiros do PBF, propondo a eliminação do Benefício Complementar, destinado a garantir um piso mínimo de R\$ 600 de transferência de renda para as famílias participantes do Programa, e 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 cinco por núcleo familiar. A proposta prevê, ainda, 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.

No que concerne à proposta de substituir o piso mínimo de R\$ 600,00 por família pelo valor de R\$ 200,00 per capita, com teto de cinco integrantes, é apresentada pelos autores como uma medida de equidade e eficiência. O diagnóstico que a fundamenta — de que o benefício mínimo por família estimulou o registro artificial de famílias unipessoais no CadÚnico — conta com evidências significativas, atestadas por relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).



Não obstante, esta Relatoria avalia que a via legislativa proposta, com a revogação direta do Benefício Complementar, não é o caminho mais adequado neste momento, por razões de ordem técnica e de proteção social. Famílias já beneficiárias, que dependem do piso de R\$ 600,00 mensais, sofreriam impacto imediato e significativo em sua renda, sem que qualquer mecanismo de transição gradual ou proteção temporária seja previsto na proposição. Além disso, famílias com seis ou mais membros — em geral, as mais vulneráveis — seriam prejudicadas pelo teto artificial de cinco beneficiários.

O MDS, por meio da SENARC, registrou que a política de transferência de renda tem como pano de fundo a compreensão da multidimensionalidade da pobreza e que caminhos para a melhoria da renda e da qualidade de vida devem ser construídos de forma gradual, apoiados por um conjunto de políticas públicas. A alteração brusca da arquitetura de benefícios contraria esse princípio.

Outro tópico que merece uma detida atenção na análise da matéria diz respeito às alterações propostas pela Emenda apresentada pela Deputada Rogéria Santos à chamada regra de proteção das famílias participantes do PBF. Neste aspecto, adoto posicionamento diferente daquele sustentado pela Relatora que me antecedeu neste Colegiado, Deputada Franciane Bayer, cujo Substitutivo procurou incluir, no inciso II do § 3º do art. 6º da Lei n.º 14.601, de 2023, uma restrição ao acesso à regra de proteção para contemplar esse ponto. Por essa proposta, famílias que tiverem sua renda reduzida, em razão de rescisão contratual voluntária e sem justa causa por parte do beneficiário, seriam excluídas da proteção prevista na citada regra.

O MDS, por meio do Departamento de Benefícios (DEBEN) da SENARC, posicionou-se expressamente contrário a esse dispositivo, pelos seguintes fundamentos:

- i. **impossibilidade fática de verificação:** é inviável, em termos operacionais e de dados, obter informação tempestiva, confiável e segura de que a rescisão do contrato de trabalho foi voluntária e sem justa causa,



especialmente no mercado informal, que concentra justamente os grupos de mais baixa renda atendidos pelo PBF;

- ii. **risco de hiperjudicialização:** a norma criaria insegurança jurídica e fragmentaria o planejamento orçamentário do Programa, dada a elevada incerteza quanto ao número de famílias que poderiam acionar o Judiciário para contestar o enquadramento de sua situação; e
- iii. **conceito de trabalho decente:** o dispositivo viola o princípio do trabalho decente, formalizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1999, ao desconsiderar situações de proteção e garantia em ambientes de trabalho inseguros, especialmente para mulheres migrantes e trabalhadores em empregos precários.

Ademais, o MDS apontou, também, que a denominação “regra de emancipação”, empregada no referido Substitutivo que encampava a Emenda, resgataria uma nomenclatura adotada durante a vigência do extinto Programa Auxílio Brasil. No PBF atual, o instituto correspondente denomina-se regra de proteção, nos termos do art. 20 da Portaria MDS n.º 897, de 2023, que já dispõe sobre a matéria. A criação de nova denominação e a regulação legislativa são, portanto, desnecessárias e passíveis de gerar insegurança interpretativa.

No que diz respeito ao art. 6º-A, proposto pela Emenda, que determina a ampla divulgação, pelo Poder Executivo, da regra de emancipação, o MDS/SENARC identificou que os §§3º e 4º do art. 17 da Lei n.º 14.601, de 2023 já preveem, em termos gerais, as ações e ferramentas voltadas à comunicação da gestão do PBF com a sociedade. O órgão concluiu que os dispositivos vigentes já atenderiam à finalidade almejada nesse particular, de modo que a sua inclusão seria redundante.



A Emenda propõe, também, a inclusão, entre os objetivos do PBF, do estímulo à emancipação e à inclusão produtiva das famílias, com foco na inserção no mercado de trabalho, no empreendedorismo e no microcrédito. Propõe, ainda, a comprovação de participação em cursos de qualificação profissional e o cadastro no Sistema Nacional de Emprego (Sine) como condicionantes para beneficiários adultos.

O Departamento de Condicionalidades do MDS (DECON) manifestou-se contrário a essa parte da proposição, por razões de delineamento institucional e sobreposição de competências. Aquele órgão ministerial esclarece, nesse ponto, que o PBF é um programa de transferência condicionada de renda, cuja condicionalidade educacional já se limita ao acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes. Em adição, informa que, para jovens e adultos acima da faixa etária de obrigatoriedade, o Ministério da Educação (MEC) já implementa programas específicos, como o Programa Pé-de-Meia, o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), que atendem exatamente o público descrito na proposição.

No mais, o MDS argumenta que a formação inicial e continuada (FIC) e a qualificação profissional são organizadas pelo MEC como cursos de livre oferta, abertos à comunidade, sem exigência de matrícula condicionada, autorização ou reconhecimento ministerial prévio, de maneira que a proposta de vincular sua comprovação a um benefício social cria uma exigência sem amparo adequado. Aduz, em complementação, que o PBF não é uma política educacional, sendo essa responsabilidade do MEC. A superposição de condicionalidades de natureza tipicamente educacional para adultos, no PBF, fragmenta a divisão institucional de competências e sobrecarrega a gestão do Programa com obrigações que não integram seu escopo legal.

Por fim, esta Relatoria reconhece que os objetivos subjacentes à proposição — maior equidade no desenho dos benefícios, enfrentamento às distorções do CadÚnico, estímulo à inclusão produtiva e à qualificação dos beneficiários — são legítimos e relevantes. Contudo, as soluções normativas



propostas, tanto no PL original quanto na Emenda, são inadequadas, seja por criarem obstáculos de comprovação incompatíveis com a realidade do público-alvo, seja por redundarem em regras já existentes, seja por introduzirem riscos de redução de renda de famílias vulneráveis sem mecanismo de transição, seja, ainda, por atribuírem ao PBF responsabilidades que extravasam seu escopo institucional.

A melhoria da arquitetura de benefícios do PBF e das políticas de inclusão produtiva deve ser conduzida de forma integrada com os Ministérios competentes — especialmente o MDS, o MEC e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) — por meio de regulamentação executiva, avaliação de impacto e monitoramento continuado, sem ruptura brusca de direitos das famílias em situação de pobreza.

Diante do exposto, votamos **rejeição** do **Projeto de Lei n.º 5.692, de 2023**, e da **Emenda n.º 1, de 2024**, apresentada nesta Comissão.

Sala da Comissão, datado eletronicamente.

Deputada **ANA PAULA LIMA**  
Relatora

