

# Nota Informativa

## PLN 23/2021

**Data do encaminhamento:** 7 de outubro de 2021

**Ementa:** Altera o Anexo I à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

**Prazo para emendas:** (aguardando despacho do Presidente do Congresso Nacional para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização)

### 1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

O projeto de lei visa a alterar o Anexo I da Lei nº 13.971, de 2019, para atualizar a relação dos programas finalísticos que compõem o Plano Plurianual em vigor no quadriênio 2020/2023. Segundo a Exposição de Motivos que acompanha o PLN (EM nº 00260/2021-ME), a medida visa a, por um lado, descontinuar o programa 5030 – Promoção da Cidadania, por ausência de recursos para implantação das denominadas Estações da Cidadania, por outro, a dar consequência à edição da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.

A MPV 1.061 instituiu o programa de transferência compensatória de renda intitulado Auxílio Brasil e, por outra vereda, determinou a revogação, em 90 dias, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Bolsa Família. A rigor, pois, será a substituição de uma política pública de transferência de renda por outra, replicando-se na estrutura de programas do PPA. Com o PLN, o Governo houve por bem encerrar o programa vigente, ao invés de lhe alterar os atributos para compatibilizar com as

inovações legislativas promovidas e a reformatação dos benefícios de inclusão social e de políticas distributivas.

Atente-se que o PLN não está promovendo a exclusão do programa 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas, pretensamente substituído pelo programa 5035 – Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas. Talvez por pretender aguardar a revogação da lei que criou o Bolsa Família, no prazo para tramitação da MPV 1.061 no Congresso, o Governo não propôs a sua extinção ombreada com a do programa 5030 – Promoção da Cidadania no texto normativo, tampouco aludiu a exclusão na alteração do Anexo I, a despeito de tê-lo declarado na EM 00260/2021-ME.

A rigor, com o uso da prerrogativa concedida ao art. 21, inciso I, alínea 'b', da Lei do PPA, as correções de vinculação entre as programações orçamentárias e o novo programa que resultará da eventual aprovação do PLN 23/2021 terão o condão de desidratar o programa anterior, promovendo, ao menos de forma fática, o efeito da sua extinção, embora remanescente no mundo jurídico, com metas e compromissos a si vinculados.

## 2. ALTERAÇÃO PROMOVIDA NA PROGRAMAÇÃO

Programa cuja extinção será operada com a aprovação do PLN 23/2021:

**PROGRAMA: 5030 - Promoção da Cidadania**

Diretriz: 08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família  
Órgão Responsável: Ministério da Cidadania

Esfera	Valor 2020 (mil R\$)	Valor 2021 - 2023 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	8.000	300.000
Despesas de Capital	8.000	300.000
Valores Globais	8.000	300.000
	308.000	

**OBJETIVO:** 1232 - Integrar ações intersetoriais, especialmente nas áreas de atividade física, esporte e lazer, cultura e desenvolvimento social com o objetivo de promover a cidadania em territórios de vulnerabilidade social das cidades brasileiras.

**META:** 0521 - Atingir 4.216.000 usuários dos serviços e ações realizados nas Estações Cidadania

Unidade de medida: usuário potencial (unidade)  
Descritor de desempenho: Quantidade de usuários potenciais dos serviços e ações realizados nas Estações Cidadania  
Linha de base: 0,00  
Data de referência:  
Valor previsto ao final do PPA: 4.216.000,00

Fonte: Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (PPA 2020-2023), Anexo I

Programa cuja criação será operada com a aprovação do PLN 23/2021:

**PROGRAMA: 5035 - Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas**

Diretriz: 08 - Promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família  
Órgão Responsável: Ministério da Cidadania

Esfera	Valor 2021 (mil R\$)	Valor 2022-2023 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	5.829.169	70.573.354
Despesas Correntes	5.829.169	70.571.354
Despesas de Capital	0.000	2.000
Valores Globais	5.829.169	70.573.354
	76.402.523	

**OBJETIVO:** 1247 - Promover a redução da pobreza e extrema pobreza e a emancipação das famílias por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, visando a cidadania e a superação de vulnerabilidades sociais.

**META:** 053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa.

Unidade de medida: percentual de família atendidas  
Descritor de desempenho: Taxa de atendimento de famílias pobres  
Linha de base: 100,00  
Data de referência: 01/11/2021  
Valor previsto ao final do PPA: 100,00

Fonte: PLN 23/2021, Anexo.

### 3. REGRAS BÁSICAS PARA EMENDAMENTO

Nos termos dos arts. 97 e 98 da Resolução nº 1/2006-CN, cada parlamentar poderá apresentar até dez emendas ao projeto em questão; bancadas estaduais do Congresso Nacional e comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão apresentar até 5 emendas cada. Entretanto, consoante art. 99, parágrafo único do mesmo certificado normativo, as emendas ao projeto de lei que revê o PPA são disciplinadas pelo Parecer Preliminar que orientou a tramitação do PLPPA em 2019. Na ocasião, o quantitativo foi reduzido para 5 emendas por congressista e 3 emendas por colegiado, bancadas estaduais do Congresso Nacional e comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Ainda de acordo com o Parecer Preliminar ao PLPPA 2020-2023, dentre outras previsões menos diretamente relacionadas com o objeto da proposição:

- Cada emenda só pode se referir à criação de um único Programa, à ampliação ou nova regionalização de uma única Meta já existente ou à inclusão de um único Investimento Plurianual;
- A inclusão de Programa dependerá de diagnóstico capaz de justificar as políticas públicas nele consagradas, orientando a ação governamental para a transformação de determinada realidade, bem como da indicação do Objetivo, Meta (regionalizada), Valor Global e Unidade Responsável que o integram, e de indicação de que se trata ou não de desmembramento de Programa já existente; e
- A inclusão, alteração ou exclusão dos atributos qualitativos dos Programas deverão necessariamente conter todos os elementos necessários à sua

caracterização, observada a estrutura conceitual do projeto de lei, acompanhadas da respectiva fundamentação legal ou técnica.

#### **4. PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA O NOVO PROGRAMA TEMÁTICO NO PLOA 2022**

Em complementação a esta Nota Informativa, sugere-se a leitura da Nota Técnica Conjunta n. 5/2021,<sup>1</sup> recentemente publicada, que analisa programações e montantes previsto no PLOA 2022 para o novo Programa em comento. São pontos de destaque os seguintes:

- O tíquete médio do benefício a famílias constante da proposta orçamentária para 2022 é 8 reais maior do que o vigente no Bolsa Família no corrente ano, portanto ainda distante do anunciado pelo governo;
- O número de famílias a se beneficiar do novo programa em 2022 encontra-se em patamar praticamente idêntico ao atual;
- A nova política pública contém diversos critérios para composição do novo benefício, cuja aplicação exigirá volume de recursos superior ao proposto, tendo em vista a previsão de garantia às famílias beneficiárias do Bolsa Família de que o benefício final na nova modalidade não será inferior ao atual (Benefício Compensatório de Transição). Ou seja, mesmo que o governo se limite a reorganizar o gasto atual, haverá despesa adicional para evitar perdas para as famílias beneficiárias do antigo programa;

---

<sup>1</sup> <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-no-5-2021-subsidios-a-apreciacao-do-ploa-para-2022-pl-no-19-2021-cn>, pp. 62 ss.

- Os novos critérios para composição do benefício envolvem categorias de beneficiários mais detalhadas do que a sistemática atual. Como o público elegível e a cobertura esperada do programa não estão quantificados, o número de famílias contempladas pode ser distinto da meta prevista, a depender da composição familiar; e
- São irrisórias as dotações por unidade de produto para as ações de apoio a entes federados e ao aprimoramento do programa.

São os elementos que julgamos mais relevantes para descrever o projeto e auxiliar na apreciação legislativa.

Brasília, 15 de outubro de 2021.

**OTÁVIO GONDIM PEREIRA DA COSTA**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos