



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 38<sup>a</sup> REUNIÃO**

**(1<sup>a</sup> Sessão Legislativa Ordinária da 56<sup>a</sup> Legislatura)**

**07/08/2019  
QUARTA-FEIRA  
às 10 horas**

**Presidente: Senadora Simone Tebet  
Vice-Presidente: Senador Jorginho Mello**



## Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**38ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 07/08/2019.**

## **38ª REUNIÃO, ORDINÁRIA**

***Quarta-feira, às 10 horas***

## **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	<b>PRS 51/2018</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ANTONIO ANASTASIA</b>	17
2	<b>PL 510/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ALESSANDRO VIEIRA</b>	29
3	<b>PEC 51/2017</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR TELMÁRIO MOTA</b>	53
4	<b>PLP 64/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR MECIAS DE JESUS</b>	72
5	<b>PL 2999/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR FERNANDO BEZERRA COELHO</b>	82
6	<b>PLS 11/2018</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ANTONIO ANASTASIA</b>	128

7	<b>PEC 8/2018</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR MAJOR OLIMPIO</b>	245
8	<b>PL 2256/2019</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR JORGINHO MELLO</b>	261
9	<b>PLS 796/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA DANIELLA RIBEIRO</b>	271
10	<b>PLS 417/2018</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR ELMANO FÉRRER</b>	286
11	<b>PLS 467/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADOR ESPERIDIÃO AMIN</b>	296
12	<b>PL 2235/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADORA ROSE DE FREITAS</b>	308
13	<b>PL 600/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADOR MARCOS DO VAL</b>	328
14	<b>PLS 462/2015</b> - Terminativo -	<b>SENADOR ANTONIO ANASTASIA</b>	341
15	<b>PLS 129/2017</b> - Terminativo -	<b>SENADOR RODRIGO PACHECO</b>	358
16	<b>PL 548/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADORA JUÍZA SELMA</b>	372
17	<b>PLS 700/2015</b> - Terminativo -	<b>SENADOR ANTONIO ANASTASIA</b>	382
18	<b>PLS 120/2016</b> - Terminativo -	<b>SENADOR CID GOMES</b>	390
19	<b>PLS 389/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADOR ROBERTO ROCHA</b>	402
20	<b>PLS 206/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADOR CID GOMES</b>	412

21	<b>PLS 444/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADOR JOSÉ MARANHÃO</b>	426
----	--	------------------------------	-----

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

VICE-PRESIDENTE: Senador Jorginho Mello

(27 titulares e 27 suplentes)

### TITULARES

### SUPLENTES

#### **Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, PRB, PP)**

Eduardo Braga(MDB)(9)	AM (61) 3303-6230	1 Renan Calheiros(MDB)(9)	AL (61) 3303-2261
Simone Tebet(MDB)(9)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3 153/4754/4842/48 44/3614	2 Fernando Bezerra Coelho(MDB)(9)(28)(34)	PE (61) 3303-2182
Mecias de Jesus(PRB)(9)	RR	3 Marcio Bittar(MDB)(9)	AC
Jader Barbalho(MDB)(9)(23)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	4 Marcelo Castro(MDB)(9)	PI
José Maranhão(MDB)(9)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493	5 Dário Berger(MDB)(9)(21)	SC (61) 3303-5947 a 5951
Ciro Nogueira(PP)(5)	PI (61) 3303-6185 / 6187	6 Daniella Ribeiro(PP)(10)	PB
Esperidião Amin(PP)(12)	SC	7 Luis Carlos Heinze(PP)(11)	RS

#### **Bloco Parlamentar PSDB/PSL(PSDB, PSL)**

Antonio Anastasia(PSDB)(7)	MG (61) 3303-5717	1 Roberto Rocha(PSDB)(7)(32)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1 503/1506 a 1508
Tasso Jereissati(PSDB)(7)	CE (61) 3303-4502/4503	2 José Serra(PSDB)(7)(32)	SP (61) 3303-6651 e 6655
Elmano Férrer(PODEMOS)(8)(31)(33)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2 415/3055/3056/48 47	3 Rodrigo Cunha(PSDB)(7)	AL
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(8)(29)(30)(20)	PR	4 Lasier Martins(PODEMOS)(8)	RS (61) 3303-2323
Rose de Freitas(PODEMOS)(8)	ES (61) 3303-1156 e 1158	5 Major Olímpio(PSL)(14)	SP
Juíza Selma(PSL)(13)	MT	6 Flávio Bolsonaro(PSL)(15)	RJ

#### **Bloco Parlamentar Senado Independente(REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)**

Veneziano Vital do Rêgo(PSB)(3)	PB 3215-5833	1 Jorge Kajuru(PSB)(3)	GO
Cid Gomes(PDT)(3)	CE	2 Marcos do Val(CIDADANIA)(3)	ES
Fabiano Contarato(REDE)(3)(25)(26)	ES	3 Randolfe Rodrigues(REDE)(3)(24)(27)	AP (61) 3303-6568
Alessandro Vieira(CIDADANIA)(3)	SE	4 Acir Gurgacz(PDT)(3)(22)(35)	RO (061) 3303-3131/3132
Weverton(PDT)(3)	MA	5 Leila Barros(PSB)(17)(3)	DF

#### **Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)**

Humberto Costa(PT)(6)	PE (61) 3303-6285 / 6286	1 Telmário Mota(PROS)(16)(6)(18)	RR (61) 3303-6315
Renilde Bulhões(PROS)(16)(19)(6)	AL	2 Jaques Wagner(PT)(6)	BA
Rogério Carvalho(PT)(6)	SE	3 Paulo Rocha(PT)(6)(18)	PA (61) 3303-3800

#### **PSD**

Otto Alencar(2)	BA (61) 3303-1464 e 1467	1 Sérgio Petecão(2)	AC (61) 3303-6706 a 6713
Angelo Coronel(2)	BA	2 Nelsinho Trad(2)	MS
Arolde de Oliveira(2)	RJ	3 Carlos Viana(2)	MG

#### **Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)**

Rodrigo Pacheco(DEM)(4)	MG	1 Zequinha Marinho(PSC)(4)	PA
Marcos Rogério(DEM)(4)	RO	2 Maria do Carmo Alves(DEM)(4)	SE (61) 3303-1306/4055
Jorginho Mello(PL)(4)	SC	3 Wellington Fagundes(PL)(4)	MT (61) 3303-6213 a 6219

- (1) Em 13.02.2019, a Comissão reunida elegeu a Senadora Simone Tebet e o Senador Jorginho Mello a Presidente e o Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado (Of. 1/2019-CCJ).
- (2) Em 13.02.2019, os Senadores Otto Alencar, Ângelo Coronel e Arolde de Oliveira foram designados membros titulares; e os Senadores Sérgio Petecão, Nelsinho Trad e Carlos Viana, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 5/2019-GLPSD).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Cid Gomes, Fabiano Contarato, Alessandro Vieira e Weverton foram designados membros titulares; e os Senadores Jorge Kajuru, Marcos do Val, Randolfe Rodrigues, Acir Gurgacz e Flávio Arns, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 1/2019-GLBSI).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Pacheco, Marcos Rogério e Jorginho Mello foram designados membros titulares; e os Senadores Zequinha Marinho, Maria do Carmo Alves e Wellington Fagundes, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (5) Em 13.02.2019, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (6) Em 13.02.2019, os Senadores Humberto Costa, Paulo Rocha e Rogério Carvalho foram designados membros titulares; e os Senadores Fernando Collor, Jaques Wagner e Telmário Mota, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 5/2019-BLPRD).
- (7) Em 13.02.2019, os Senadores Antônio Anastasia e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores José Serra, Roberto Rocha e Rodrigo Cunha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLPSDB).
- (8) Em 13.02.2019, os Senadores Elmano Férrer, Oriovido Guimarães e Rose de Freitas foram designados membros titulares, e o Senador Lasier Martins, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 3/2019-GABLID).

- (9) Em 13.02.2019, os Senadores Eduardo Braga, Simone Tebet, Mecias de Jesus, Jader Barbalho e José Maranhão foram designados membros titulares; e os Senadores Renan Calheiros, Fernando Bezerra Coelho, Márcio Bittar, Marcelo Castro e Dário Berger, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 04/2019-GLMDB).
- (10) Em 13.02.2019, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (11) Em 13.02.2019, o Senador Luis Carlos Heinze foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (12) Em 13.02.2019, o Senador Esperidião Amin foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (13) Em 14.02.2019, a Senadora Selma Arruda foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 08/2019-GLIDPSL).
- (14) Em 14.02.2019, o Senador Major Olimpio foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 07/2019-GLIDPSL).
- (15) Em 14.02.2019, o Senador Flávio Bolsonaro foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLIDPSL).
- (16) Em 13.02.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular; e o Senador Paulo Rocha, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 18/2019-BLPRD).
- (17) Em 12.03.2019, a Senadora Leila Barros foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 60/2019-GLBSI).
- (18) Em 14.03.2019, os Senadores Telmário Mota e Paulo Rocha permudaram de vagas, passando a ocupar a 1ª e a 3ª suplência, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, respectivamente (Of. nº 25/2019-BLPRD).
- (19) Em 09.04.2019, a Senadora Renilde Bulhões foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 43/2019-BLPRD).
- (20) Em 17.04.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 202/2019-GSEGIRAO).
- (21) Em 24.04.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 16 de abril a 15 de maio, em substituição ao Senador Dário Berger, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 147/2019-GLMDB).
- (22) Em 24.04.2019, a Senadora Kátia Abreu foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Acir Gurgacz, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 76/2019-GLBSI).
- (23) Em 06.05.2019, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 217/2019-GSEGIRAO).
- (24) Em 09.05.2019, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 83/2019-GLBSI).
- (25) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 86/2019-GLBSI).
- (26) Em 21.05.2019, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 88/2019-GLBSI).
- (27) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 89/2019-GLBSI).
- (28) Em 22.05.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 22 de maio a 20 de junho, em substituição ao Senador Fernando Bezerra Coelho, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 155/2019-GLMDB).
- (29) Em 06.06.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 224/2019-GSEGIRAO).
- (30) Em 06.06.2019, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 225/2019-GSEGIRAO).
- (31) Em 10.06.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Elmano Férrer, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 226/2019-GSEGIRAO).
- (32) Em 12.06.2019, o Senador Roberto Rocha foi designado membro suplente, em substituição ao Senador José Serra, que passa a integrar como segundo suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 81/2019-GLPSDB).
- (33) Em 13.06.2019, o Senador Elmano Férrer foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 227/2019-GSEGIRAO).
- (34) Em 18.06.2019, o Senador Fernando Bezerra Coelho volta a ser membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Gomes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 180/2019-GLMDB).
- (35) Em 02.07.2019, o Senador Acir Gurgacz foi designado membro suplente, em substituição a Senadora Kátia Abreu, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 100/2019-GLBSI).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS

SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA

TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972

FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:

E-MAIL: ccj@senado.gov.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**1<sup>a</sup> SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
56<sup>a</sup> LEGISLATURA**

Em 7 de agosto de 2019  
(quarta-feira)  
às 10h

**PAUTA**  
38<sup>a</sup> Reunião, Ordinária

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

**Retificações:**

1. Relatório atualizado do item 5. (06/08/2019 14:37)

## PAUTA

### ITEM 1

#### PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N° 51, DE 2018

##### - Não Terminativo -

*Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para sobrestrar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo decorrer de decisão judicial não definitiva.*

**Autoria:** Comissão de Assuntos Econômicos

**Relatoria:** Senador Antonio Anastasia

**Relatório:** Favorável ao Projeto com a Emenda que apresenta.

**Observações:**

*- Em 10/7/2019, a Presidência concedeu vista à Senadora Rose de Freitas, nos termos regimentais.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

### ITEM 2

#### PROJETO DE LEI N° 510, DE 2019

##### - Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Alessandro Vieira

**Relatório:** Favorável ao Projeto, na forma do substitutivo que apresenta e contrário à Emenda nº 1-CDH.

**Observações:**

*- A matéria já foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.*

*- Em 10/7/2019, a Presidência concedeu vista à Senadora Juíza Selma, nos termos regimentais.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Parecer \(CDH\)](#)

### ITEM 3

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 51, DE 2017

##### - Não Terminativo -

*Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil*

**Autoria:** Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Senadora Marta Suplicy (MDB/SP), Senador Hélio José (PROS/DF), Senador Valdir Raupp (MDB/RO),

Senadora Ângela Portela (PDT/RR), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senador Lindbergh Farias (PT/RJ), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senador Eduardo Amorim (PSDB/SE), Senador José Medeiros (PODEMOS/MT), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Magno Malta (PL/ES), Senador Telmário Mota (PTB/RR), Senador Cidinho Santos (PL/MT), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Elber Batalha (PSB/SE), Senador José Pimentel (PT/CE), Senador Romero Jucá (MDB/RR), Senador Armando Monteiro (PTB/PE), Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), Senador Wilder Morais (PP/GO), Senador Vicentinho Alves (PL/TO), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA)

**Relatoria:** Senador Telmário Mota

**Relatório:** Favorável à Proposta

**Observações:**

- Em 26/06/2019, a Presidência concedeu vista coletiva nos termos regimentais.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Proposta de Emenda à Constituição](#)

#### ITEM 4

#### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 64, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Institui a Responsabilidade Compartilhada, criando mecanismos para conter a evolução dos gastos públicos quando houver déficits primários e premiando o funcionalismo público quando houver superávits primários.*

**Autoria:** Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR)

**Relatoria:** Senador Mecias de Jesus

**Relatório:** Favorável ao Projeto

**Observações:**

- Em 03/07/2019, a Presidência concedeu vista aos Senadores Humberto Costa e Marcos Rogério nos termos regimentais;

- A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

#### ITEM 5

#### PROJETO DE LEI N° 2999, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho

**Relatório:** Favorável ao Projeto e às emendas nºs 1-U a 3-U e pela aprovação parcial da emenda nº 4-U, na forma do Substitutivo que apresenta

**Observações:**

- Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República em regime de urgência constitucional. (Art. 375 do RISF combinado com art. 64, § 1º da CF/88.);
- Em 19/07/2019, foram apresentadas as Emendas nº 1-U e 2-U, de autoria da Senadora Soraya Thronicke;
- Em 23/07/2019, foi apresentada a Emenda nº 3-U, de autoria do Senador Acir Gurgacz;
- Em 02/08/2019, foi apresentada a Emenda nº 4-U, de autoria do Senador Izalci Lucas.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Emenda \(CCJ\)](#)  
[Emenda \(CCJ\)](#)  
[Emenda \(CCJ\)](#)

**ITEM 6****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 11, DE 2018****- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da sociedade limitada.*

**Autoria:** Comissão do Congresso Nacional

**Relatoria:** Senador Antonio Anastasia

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 7****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 8, DE 2018****- Não Terminativo -**

*Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.*

**Autoria:** Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senador Armando Monteiro (PTB/PE), Senador Benedito de Lira (PP/AL), Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), Senador Cristovam Buarque (PPS/DF), Senador Dalírio Beber (PSDB/SC), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Amorim (PSDB/SE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Senador Garibaldi Alves Filho (MDB/RN), Senador Gladson Cameli (PP/AC), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senador João Capiberibe (PSB/AP), Senador Lasier Martins (PSD/RS), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senador Romero Jucá (MDB/RR), Senadora Rose de Freitas (PODE/ES), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PTB/RR), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senador Waldemir Moka (MDB/MS)

**Relatoria:** Senador Major Olímpio

**Relatório:** Favorável à Proposta com a Emenda de redação que apresenta.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 8

### PROJETO DE LEI N° 2256, DE 2019

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB), para dispor sobre normas gerais de segurança escolar.*

**Autoria:** Senador Wellington Fagundes (PR/MT)

**Relatoria:** Senador Jorginho Mello

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

*- A matéria será apreciada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em decisão terminativa.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

## ITEM 9

### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 796, DE 2015 (COMPLEMENTAR)

**- Não Terminativo -**

*Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.*

**Autoria:** Senador Roberto Rocha (PSB/MA)

**Relatoria:** Senadora Daniella Ribeiro

**Relatório:** Favorável ao Projeto nos termos do substitutivo que apresenta.

**Observações:**

*- A matéria já foi apreciada pela Comissão de Assuntos Sociais.*

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)  
[Parecer \(CAS\)](#)

## ITEM 10

### PROJETO DE LEI DO SENADO N° 417, DE 2018

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor apto a permitir o arquivamento de execuções fiscais de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.*

**Autoria:** Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)

**Relatoria:** Senador Elmano Férrer

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

- A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 11****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 467, DE 2018****- Terminativo -**

*Altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências, para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.*

**Autoria:** Senador José Serra (PSDB/SP)

**Relatoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto com uma emenda que apresenta

**Observações:**

- Em 03/07/2019, a Presidência concedeu vista aos Senadores Mecias de Jesus e Tasso Jereissati nos termos regimentais;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 12****PROJETO DE LEI N° 2235, DE 2019****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.*

**Autoria:** Senador Luiz do Carmo (MDB/GO)

**Relatoria:** Senadora Rose de Freitas

**Relatório:** Pela aprovação com a emenda que apresenta

**Observações:**

- Em 03/07/2019, a Presidência concedeu vista coletiva nos termos regimentais;
- Em 03/07/2019, foi recebida a emenda nº 1, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (dependendo de relatório);
- Em 10/07/2019, foi recebido voto em separado do Senador Oriovisto Guimarães pela rejeição do Projeto por inconstitucionalidade;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Emenda \(CCJ\)](#)

[Voto em Separado \(CCJ\)](#)

**ITEM 13**

## **PROJETO DE LEI N° 600, DE 2019**

### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.*

**Autoria:** Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)

**Relatoria:** Senador Marcos do Val

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto

**Observações:**

- Em 22/05/2019, a Presidência concedeu vista ao Senador Rodrigo Pacheco e à Senadora Juíza Selma, nos termos regimentais;
- Em 29/05/2019, foi recebido o Voto em Separado do Senador Rodrigo Pacheco, pela rejeição do Projeto;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Voto em Separado \(CCJ\)](#)

### ITEM 14

## **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 462, DE 2015**

### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.*

**Autoria:** Senador José Serra (PSDB/SP)

**Relatoria:** Senador Antonio Anastasia

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto nos termos do substitutivo que apresenta

**Observações:**

- Nos termos do art. 282 do RISF, se for aprovado o substitutivo, será ele submetido a turno suplementar;
- Em 9/7/2019, foi recebida e emenda nº 1 de autoria do Senador José Serra (dependendo de relatório);
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Emenda \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria](#)

### ITEM 15

## **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 129, DE 2017**

### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.*

**Autoria:** Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)

**Relatoria:** Senador Rodrigo Pacheco

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 16****PROJETO DE LEI N° 548, DE 2019****- Terminativo -**

*Acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria.*

**Autoria:** Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)

**Relatoria:** Senadora Juíza Selma

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto.

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 17****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 700, DE 2015****- Terminativo -**

*Dispõe sobre a observância, no âmbito nacional, de requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) quando da construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais.*

**Autoria:** Senador Roberto Rocha (PSB/MA)

**Relatoria:** Senador Antonio Anastasia

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto.

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

**ITEM 18****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 120, DE 2016****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para obrigar o uso de equipamento de monitoração eletrônica nas hipóteses previstas, bem como autorizar ao juiz da execução a fixação de calendário anual de saídas temporárias.*

**Autoria:** Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP)

**Relatoria:** Senador Cid Gomes

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto com três Emendas que apresenta.

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 19****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 389, DE 2018****- Terminativo -**

*Altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, para permitir o uso de meios eletrônicos de áudio e vídeo na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões.*

**Autoria:** Senador Edison Lobão (MDB/MA)

**Relatoria:** Senador Roberto Rocha

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto com duas Emendas de redação que apresenta

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 20****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 206, DE 2018****- Terminativo -**

*Regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União.*

**Autoria:** Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)

**Relatoria:** Senador Cid Gomes

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto com sete Emendas que apresenta.

**Observações:**

- Votação nominal

**Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

**ITEM 21****PROJETO DE LEI DO SENADO N° 444, DE 2018****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.*

**Autoria:** Senadora Rose de Freitas (PODE/ES)

**Relatoria:** Senador José Maranhão

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto com duas emendas que apresenta

**Observações:**

*- Votação nominal***Textos da pauta:**

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

1



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 51, de 2018, da Comissão de Assuntos Econômicos, que *altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para sobrestar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo decorrer de decisão judicial não definitiva.*



Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 51, de 2018, de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que *altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para sobrestar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo decorrer de decisão judicial não definitiva.*

A proposição busca acrescentar o § 2º ao art. 389 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), com o objetivo de estabelecer que *se a manifestação do órgão competente do Poder Executivo favorável ao pedido de autorização de operação de crédito externo decorrer de decisão judicial não definitiva, fica sobrestada a apreciação do pleito até o trânsito em julgado da ação.*

Explicam os autores da proposição que, *por força do art. 52, V, da Constituição Federal, compete privativamente a esta Casa autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse dos entes da Federação. As Resoluções nos 43, de 2001, e 48, de 2008, regulamentam,*



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

*respectivamente, as operações de crédito dos estados e municípios, bem como as operações de crédito da União e as condições para concessão de garantia por parte da União.*

Continuam eles registrando que *as normas preveem que os pleitos devem ser encaminhados para o Ministério da Fazenda, que, após analisar a documentação enviada, se manifestará a respeito do cumprimento dos requisitos prévios para contratação do empréstimo e concessão da garantia da União.*

Ocorre que, informa a CAE, *recentemente, em dois episódios, a manifestação do Ministério da Fazenda decorreu de decisão judicial, de caráter liminar.*

Entende a Comissão autora da proposição que *que essa incerteza jurídica coloca o Senado Federal em um forte dilema. Esclarecem que se autoriza a operação e a decisão judicial é depois revertida, o Senado estará, involuntariamente, contribuindo para a deterioração das finanças públicas. Por outro lado, se não autoriza a operação e a decisão judicial final se mantém, estará prejudicando desnecessariamente um ente da Federação.*

Para sanar esse problema, propõe que, *em casos onde decisões judiciais tenham sido determinantes para a manifestação do Ministério da Fazenda, a Comissão de Assuntos Econômicos aguarde a decisão definitiva para deliberar sobre o pleito de autorização de operação de crédito externa com garantia da União.*

O PRS não recebeu emendas.

## **II – ANÁLISE**

A proposição sob análise foi, inicialmente, distribuída à relatoria do eminentíssimo Senador JOSÉ PIMENTEL, que apresentou, como sempre foi característica de Sua Excelência, relatório cuidadoso sobre o tema. Entretanto, com o final da Legislatura, o relatório não chegou a ser apreciado por esta Comissão. Nesse sentido, fazemos nossa a manifestação do ilustre parlamentar, que se segue.

SF19944.65044-19



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Conforme o art. 401 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), essa norma poderá ser modificada por projeto de resolução de iniciativa de qualquer Senador que será, sempre, remetido ao exame desta Comissão.

Do ponto de vista de sua admissibilidade, o PRS nº 51, de 2018, atende a todas as exigências. A proposição não conflita com nenhum dispositivo constitucional, é jurídica e vem vazada na melhor técnica legislativa.

No tocante ao mérito, cabe registrar que, indiscutivelmente, a iniciativa caminha no sentido de aperfeiçoar a nossa Lei Interna para assegurar que a Casa possa exercer as suas competências constitucionais.

Efetivamente, não pode o Senado Federal tomar decisões da importância da autorização para que os entes federados contratem operações externas de natureza financeira baseado em decisões judiciais provisórias.

Permitir esse procedimento causaria instabilidade institucional e, na prática, mitigaria a função dessa Casa de assegurar o equilíbrio federativo.

Ou seja, no limite, estariámos, mesmo, assistindo uma agressão à própria separação dos Poderes.

Entretanto, por esse mesmo motivo, cabe, apenas, promover ajuste na redação da proposição, para, sem alterar o objetivo buscado por ela, deixar claro que não se pretende dar caráter vinculante à manifestação do Poder Executivo que consta dos autos desse tipo de matéria, por força das já citadas Resoluções nºs 43, de 21 de dezembro de 2001, e 48, de 21 de dezembro de 2007.

De fato, essa manifestação é instrutória e não pode, em nenhuma hipótese, impedir o exame político da matéria pelo Senado Federal. O que ocorre, no caso, é que, como o Ministério da Fazenda detém as informações necessária, cabe ao órgão, por decisão desta Casa, instruir os pedidos, informando se são atendidas as exigências fixadas nas acimas referidas Resoluções.

SF19944.65044-19



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Com isso, permitiremos que o Senado Federal exerça as suas competências institucionais privativas, assegurando tanto o equilíbrio federativo como a separação dos Poderes.

### **III – VOTO**

Do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 51, de 2018, com a seguinte emenda:

#### **EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 1º do PRS nº 51, de 2018, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 389 da Resolução nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renomeando-se o atual parágrafo único para § 1º:

**‘Art. 389. ....**

.....

§ 2º Se a manifestação do órgão competente do Poder Executivo no sentido de que o pedido de autorização de operação de crédito externo cumpre os requisitos mínimos necessários ao seu encaminhamento ao Senado Federal decorrer de decisão judicial não definitiva, fica sobrestada a apreciação da matéria até o trânsito em julgado da ação.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF19944.65044-19



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO

### Nº 51, DE 2018

Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para sobrestrar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo decorrer de decisão judicial não definitiva.

**AUTORIA:** Comissão de Assuntos Econômicos



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO N° , DE 2018

Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para sobrestrar a análise de pedido de autorização de operação de crédito externo quando a manifestação do órgão competente do Poder Executivo decorrer de decisão judicial não definitiva.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Acrescente-se o seguinte § 2º ao art. 389 da Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º.

“Art. 389. ....

.....

§ 1º É lícito a qualquer Senador encaminhar à Mesa documento destinado a complementar a instrução ou o esclarecimento da matéria.

§ 2º Se a manifestação do órgão competente do Poder Executivo favorável ao pedido de autorização de operação de crédito externo decorrer de decisão judicial não definitiva, fica sobrestrada a apreciação do pleito até o trânsito em julgado da ação.” (NR)

**Art. 2º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Por força do art. 52, V, da Constituição Federal, compete privativamente a esta Casa autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse dos entes da Federação. As Resoluções n°s 43, de 2001, e 48, de 2008, regulamentam, respectivamente, as operações de crédito

dos estados e municípios, bem como as operações de crédito da União e as condições para concessão de garantia por parte da União.

As normas preveem que os pleitos devem ser encaminhados para o Ministério da Fazenda, que, após analisar a documentação enviada, se manifestará a respeito do cumprimento dos requisitos prévios para contratação do empréstimo e concessão da garantia da União.

Recentemente, em dois episódios, a manifestação do Ministério da Fazenda decorreu de decisão judicial. O primeiro refere-se ao pedido de autorização para contratação de empréstimo externo feito pelo Município de Porto Alegre, objeto da Mensagem nº 87, de 2018. O segundo episódio refere-se ao pleito do Município de Maceió, objeto da Mensagem nº 99, também de 2018. Em ambos os casos, com concessão de garantia da União.

Para que um município possa receber aval da União, é necessário que sua capacidade de pagamento seja classificada, pelo menos, como nível “B”, em uma escala onde o nível “A” representa a melhor capacidade. Tanto Porto Alegre quanto Maceió apresentavam, em passado não muito distante, classificação “B” e, portanto, seriam elegíveis à obtenção da garantia da União. Ocorre que, em novembro de 2017, a Portaria MF nº 501/2017 alterou a metodologia de cálculo da capacidade de pagamento. Com essa nova metodologia, ambos os municípios passaram a ter classificação “C” e, portanto, não teriam mais direito ao aval da União, o que inviabilizaria a operação de crédito.

Inconformados com a nova situação, esses municípios entraram na Justiça e obtiveram liminar favorável. Em obediência à decisão judicial, a Secretaria do Tesouro Nacional foi obrigada a considerar a classificação “B” em sua análise, o que a levou a se manifestar favoravelmente à concessão de aval por parte da União.

Entendemos que essa incerteza jurídica coloca o Senado Federal em um forte dilema. Se autoriza a operação e a decisão judicial é depois revertida, o Senado estará, involuntariamente, contribuindo para a deterioração das finanças públicas. Por outro lado, se não autoriza a operação e a decisão judicial final se mantém, estará prejudicando desnecessariamente um ente da Federação.

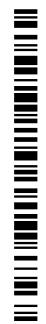


Por esse motivo, propomos que, em casos onde decisões judiciais tenham sido determinantes para a manifestação do Ministério da Fazenda, a Comissão de Assuntos Econômicos aguarde a decisão definitiva para deliberar sobre o pleito de autorização de operação de crédito externa com garantia da União.

Diante da importância dessa matéria para o melhor controle das finanças públicas, conto com o apoio desta Casa para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador TASSO JEREISSATI





## Senado Federal

## Relatório de Registro de Presença

CAE, 07/11/2018 às 14h30 - 35ª, Extraordinária

Comissão de Assuntos Econômicos

MDB		
TITULARES	SUPLENTES	
RAIMUNDO LIRA	1. EDUARDO BRAGA	
ROBERTO REQUIÃO	2. ROMERO JUCÁ	PRESENTE
GARIBALDI ALVES FILHO	3. JOSÉ AMAURI	PRESENTE
ROSE DE FREITAS	4. WALDEMIR MOKA	
SIMONE TEBET	5. AIRTON SANDOVAL	PRESENTE
VALDIR RAUPP	6. DÁRIO BERGER	
FERNANDO BEZERRA COELHO		PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
GLEISI HOFFMANN	1. GUARACY SILVEIRA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	2. FÁTIMA BEZERRA	
JORGE VIANA	3. PAULO PAIM	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	4. REGINA SOUSA	
LINDBERGH FARIAZ	5. PAULO ROCHA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. RANDOLFE RODRIGUES	

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
TASSO JEREISSATI	1. ATAÍDES OLIVEIRA	PRESENTE
RICARDO FERRAÇO	2. DALIRIO BEBER	PRESENTE
JOSÉ SERRA	3. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE
JOSÉ AGRIPIINO	5. MARIA DO CARMO ALVES	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO	
OMAR AZIZ	2. JOSÉ MEDEIROS	
CIRO NOGUEIRA	3. GIVAGO TENÓRIO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV, PSB, PCdoB, REDE, PPS, PODE)		
TITULARES	SUPLENTES	
LÚCIA VÂNIA	1. VAGO	
LÍDICE DA MATA	2. CRISTOVAM BUARQUE	
VANESSA GRAZZIOTIN	3. VAGO	

Bloco Moderador (PTC, PTB, PR, PRB)		
TITULARES	SUPLENTES	
VICENTINHO ALVES	1. PEDRO CHAVES	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	3. CIDINHO SANTOS	PRESENTE

*José Alexandre Girão M. da Silva  
Secretário da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE*





Senado Federal  
**Relatório de Registro de Presença**

**Não Membros Presentes**

WILDER MORAIS  
WELLINGTON FAGUNDES  
EDUARDO LOPES

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constitucacao:1988;1988>
- urn:lex:br:federal:resolucao:1970;93  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:1970;93>
  - artigo 389
- urn:lex:br:federal:resolucao:2001;43  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:2001;43>
- urn:lex:br:federal:resolucao:2008;48  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:2008;48>
- Resolução do Senado Federal nº 93, de 27 de novembro de 1970 - REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL - 93/70  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1970;93>

2

## PARECER N° , DE 2019



Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o PL nº 510, de 2019, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Relator: Senador ALESSANDRO VIEIRA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 510, de 2019, do Deputado Luiz Lima, que altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O projeto é composto de sete artigos, sendo que o **art. 1º** indica o objeto da lei, nos mesmos termos da ementa do projeto.

Os **arts. 2º, 3º, 4º e 5º** buscam promover modificações na Lei da Maria da Penha (LMP).

Na modificação prevista pelo **art. 2º**, o juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar o encaminhamento à assistência judiciária, inclusive para eventual ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável (art. 9º, § 2º, inciso III da LMP).

De acordo com o **art. 3º**, no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá informar a

ofendida sobre o serviço de assistência judiciária e a possibilidade de ajuizamento de ação de divórcio ou de dissolução de união estável (art. 11, V, da LMP).

O art. 4º, por sua vez, prevê que o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária pode ser inclusive para o ajuizamento de ação de divórcio ou de dissolução de união estável (art. 18, II da LMP).

Já o art. 5º busca inserir o art. 14-A à LMP, para prever a competência dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para julgar ação de divórcio ou de dissolução de união estável das ofendidas abrangidas pela mesma Lei, excluída, contudo, a competência para julgar partilha dos bens (§ 1º). Prevê-se, ainda, a preferência das ações de divórcio ou de união estável, em qualquer juízo, quando configurada situação de violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação (§ 2º).

O art. 6º do projeto intente prever, no Código de Processo Civil (art. 1.048, III), a prioridade de tramitação, em qualquer juízo ou tribunal, dos procedimentos judiciais em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da LMP.

O art. 7º traz cláusula de vigência imediata da lei, prevista para a data de sua publicação.

Ao justificar a medida, o autor destaca que, apesar de a Lei Maria da Penha já prever medidas para coibir a violência doméstica contra mulher, como o afastamento do agressor, há necessidade de medidas voltadas a facilitar o rompimento do vínculo entre a vítima e o agressor.

O projeto aprovado, no entanto, é o substitutivo apresentado pela Relatora, Deputada Érica Kokay, oferecido no âmbito da Comissão de Defesa da Mulher. De acordo com o parecer, o substitutivo tem como objetivos: *a) garantir que a vítima de violência doméstica e familiar seja informada sobre a possibilidade de ingresso imediato da ação de divórcio; b) assegurar que, ajuizada ação pela ofendida, o juizado de violência doméstica e familiar decidirá a ação, sem a necessidade de decidir sobre a partilha de bens; c) assegurar preferência na tramitação da ação de divórcio, caso já proposta, se o ato de violência doméstica e familiar ocorrer posteriormente ao ajuizamento da demanda.*



No Senado Federal, o projeto foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual cabe decisão terminativa sobre a matéria.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Em 23 de maio de 2019, sob relatoria da Senadora Leila Barros, a CDH aprovou parecer favorável à matéria com uma emenda de redação para corrigir o texto da ementa do projeto.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, alínea “I”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, notadamente as que tratem de direito processual civil.

Não foram identificados vícios de natureza **regimental**, de **juridicidade** ou de **constitucionalidade** no projeto.

Quanto ao **mérito**, entendemos conveniente a atribuição de competência ao juizado especial de violência doméstica e familiar contra a mulher para o julgamento das ações de separação judicial, divórcio ou de dissolução da união estável, com a ressalva de que deve se deixar mais clara na redação a possibilidade de ajuizamento no juízo da vara de família.

Nos termos do projeto de lei, o juiz titular do juizado da violência contra a mulher tem competência para decretar o divórcio, mas careceria de idêntica competência para resolver sobre a partilha de bens. Diante disso, deve subsistir a opção de ingressar com a demanda no juízo da vara de família, por ser mais habituado no enfrentamento das causas de dissolução do casamento e da união estável, bem como em relação a causas conexas tais como as ações de alimentos, guarda, regulamentação de visitas, reconhecimento de paternidade etc.

Mantida a opção de ajuizamento da ação no juizado especial de violência doméstica e familiar contra a mulher ou no juízo da vara de família, tem-se que, nos demais pontos, o projeto é meritório ao prever o direito à informação e o dever de encaminhamento da ofendida aos serviços de



assistência judiciária para a promoção de ação de divórcio ou de dissolução judicial.

Além disso, a referência à separação judicial, ao lado do divórcio e da dissolução da união estável, nos parece necessária também, uma vez que a Emenda à Constituição (EC) nº 66, de 2010 não extinguiu a separação judicial e extrajudicial, conforme entendimento expresso em enunciado aprovado na V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal<sup>1</sup>, adotado pelo Superior Tribunal de Justiça quando decidiu, em 2017, por meio da sua Quarta Turma, que a ação de separação judicial remanesce como uma faculdade conferida aos cônjuges<sup>2</sup>.


  
SF19312-85278-19

Ademais, tendo em vista a regra do inciso I do art. 15 da Lei Maria da Penha, que confere à ofendida a prerrogativa de propor as ações cíveis regidas por aquele diploma legal no foro do seu domicílio ou de sua residência, propomos também alterar a redação do Código de Processo Civil no sentido de permitir à mulher vítima de violência doméstica e familiar o ajuizamento das ações de divórcio, separação, anulação de casamento e reconhecimento ou dissolução de união estável perante o foro do seu domicílio ou de sua residência.

Não se trata aqui de retrocesso frente ao princípio constitucional da igualdade de direitos e deveres entre homem e mulher no exercício dos deveres conjugais e parentais, mas sim do reconhecimento da vulnerabilidade da mulher vítima de violência doméstica e familiar, que é merecedora de “tratamento especial, e isso legitima a especial regra de fixação da competência territorial insculpida no art. 15, I, da Lei 11.340/2006”<sup>3</sup>.

É esta vulnerabilidade decorrente da violência doméstica e familiar que também determinará a intervenção obrigatória do Ministério Público enquanto fiscal da lei, conforme determina o art. 26 da Lei n. 11.340, de 2006. Daí por que a necessidade de previsão de exceção à regra do Código de Processo Civil segundo a qual o Ministério Público só intervirá quando houver interesse de incapaz (art. 698). Nas ações de família em que figure

<sup>1</sup> Enunciado nº 514: “A Emenda Constitucional n. 66/2010 não extinguiu o instituto da separação judicial e extrajudicial.” V Jornada de Direito Civil do Conselho de Justiça Federal/STJ, disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/583>, acesso em 18-6-2019.

<sup>2</sup> Número do processo não divulgado pelo STJ em razão de segredo judicial. Notícia disponível em: [http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Quarta-Turma-define-que-separa%C3%A7%C3%A3o-judicial-ainda-%C3%A9-op%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-disposi%C3%A7%C3%A3o-dos-c%C3%B4njuges](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Quarta-Turma-define-que-separa%C3%A7%C3%A3o-judicial-ainda-%C3%A9-op%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-disposi%C3%A7%C3%A3o-dos-c%C3%B4njuges), acesso em 18-6-2019.

<sup>3</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. A violência doméstica e familiar contra a mulher e o processo civil. Revista de Processo, v. 168 (fev./2009). São Paulo: RT, p. 255-265.

como parte a vítima de violência doméstica e familiar contra a mulher, propomos que a intervenção do Ministério Público seja obrigatória.

Em resumo, entendemos necessária a apresentação de emenda substitutiva para promover os seguintes ajustes no texto do projeto de lei: *i)* opção de ajuizamento da ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável tanto no juizado especial de violência doméstica e familiar contra a mulher como no juízo da vara de família ; *ii)* inclusão da referência à separação judicial, ao lado do divórcio e da dissolução da união estável, pois remanesce como faculdade conferida a quem pretende romper a sociedade conjugal, especialmente na condição de vítima de violência doméstica; *iii)* referência ao juízo competente para a ação de separação judicial, divórcio ou de dissolução de união estável; *iv)* inclusão da competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento e reconhecimento ou dissolução de união estável; *v)* previsão intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família propostas em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar; e *vi)* adequação da ementa do projeto.

Como a ementa do projeto deverá ser modificada em razão das emendas propostas, impõe-se a rejeição da Emenda nº 1 da CDH, que promovia ajustes na ementa.

### III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **rejeição** da Emenda nº 1 aprovada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e pela **aprovação** do PL nº 510, de 2019, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA N° - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI N° 510, DE 2019**

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem ação de separação judicial, divórcio ou de dissolução de união estável, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever a



competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida; determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar; e estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar.

  
SF1931285278-19

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º .....

.....  
§ 2º .....

.....  
III - encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para eventual ajuizamento da ação de separação judicial, divórcio ou de dissolução de união estável perante o juízo competente.

.....” (NR)

“Art. 11. ....

.....  
V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento perante o juízo competente da ação de separação judicial, de divórcio ou de dissolução de união estável.” (NR)

“Art. 14-A. A ofendida tem a opção de propor ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável tanto no juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher como no juízo da vara de família.

§ 1º Exclui-se da competência dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher a pretensão relacionada à partilha de bens.

§ 2º Iniciada a situação de violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável, a ação terá preferência no juízo onde estiver.

**“Art. 18. ....**

II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para o ajuizamento da ação de separação judicial, divórcio ou de dissolução de união estável perante o juiz competente;

.....” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 53. ....**

I - .....

d) do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

.....” (NR)

**“Art. 698. ....**

Parágrafo único. O Ministério Público intervirá, quando não for parte, nas ações de família propostas em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.” (NR)

**“Art. 1.048. ....**

III - em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

.....” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF19312.85278-19

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 510, DE 2019

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- Texto do projeto de lei da Câmara
- Legislação citada
- Projeto original

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1708317&filename=PL-510-2019](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1708317&filename=PL-510-2019)



Página da matéria

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 2º O § 2º do art. 9º da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 9º .....

.....  
§ 2º .....

.....  
III - encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para eventual ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável.

....." (NR)

Art. 3º O inciso V do *caput* do art. 11 da nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. ....

.....  
V - informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis, inclusive os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável."(NR)

Art. 4º O inciso II do *caput* do art. 18 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18. ....

.....  
II - determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, inclusive para o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável;

....."(NR)

Art. 5º A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 14-A:

"Art. 14-A. A ofendida tem a opção de propor a ação de divórcio ou de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

§ 1º Exclui-se da competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra

a Mulher a pretensão relacionada à partilha de bens.

§ 2º Iniciada a situação de violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável, a ação terá preferência no juízo onde estiver."

Art. 6º O *caput* do art. 1.048 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

"Art. 1.048. ....

.....  
III - em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

....." (NR)

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de março de 2019.

RODRIGO MAIA  
Presidente

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha - 11340/06  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2006;11340>
  - parágrafo 2º do artigo 9º
  - inciso II do artigo 18
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 49, DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 510, de 2019, que Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

**PRESIDENTE:** Senador Paulo Paim

**RELATOR:** Senadora Leila Barros

23 de Maio de 2019

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 510, de 2019, de autoria do Deputado Luiz Lima, que *altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)*.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

**I – RELATÓRIO**

Esta Comissão examina o Projeto de Lei (PL) nº 510, de 2019, de autoria do Deputado Luiz Lima, que *altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de divórcio e de dissolução de união estável, a pedido da ofendida, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)*.

O art. 1º da proposição limita-se a reproduzir o conteúdo de sua ementa. É a partir do art. 2º que se encontram as modificações alvitradadas para o sistema jurídico e judiciário de proteção à mulher. Nesse sentido, esse mesmo art. 2º adiciona um inciso III ao § 2º do art. 9º da mencionada Lei nº 11.340, de 2006, para estabelecer que o juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a fim de preservar-lhe a integridade física e psicológica, “encaminhamento à assistência judiciária, quando for o caso,



inclusive para eventual ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável”.

O art. 3º, de sua parte, confere nova redação ao inciso V do *caput* do art. 11 da mesma Lei, para prescrever que, no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a autoridade policial deverá informar à ofendida, além dos direitos que lhe são conferidos pelo subsistema jurídico em exame e dos serviços à sua disposição, nomeadamente “os de assistência judiciária para o eventual ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável”.

Já o art. 4º propõe, para o inciso II do *caput* do art. 18 da Lei Maria da Penha, dicção segundo a qual deverá o juiz, no prazo de quarenta e oito horas do recebimento do expediente com o pedido da ofendida, determinar o encaminhamento dela ao órgão de assistência judiciária, “inclusive para o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável”.

O art. 5º, que encerra o núcleo inovador da matéria, assoma à Lei em pauta um art. 14-A, para outorgar à ofendida a opção de propor a ação de divórcio ou de dissolução de união estável no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, excluindo desse foro, porém, a pretensão relacionada à partilha de bens (§ 1º), e consignando que, “iniciada a situação de violência doméstica e familiar após o ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável, a ação terá preferência no juízo onde estiver” (§ 2º).

Dando consequência a essa disposição, o art. 6º da proposição acresce um inciso III ao art. 1.048 do Código de Processo Civil, para estatuir que os procedimentos judiciais “em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)”, terão prioridade de tramitação, em qualquer juízo ou tribunal.

O art. 7º, por fim, faz convergir a vigência da norma em que se converter a matéria com a data de sua publicação.



Na justificação, aponta-se que “a violência doméstica é algo que repugna e que deve ser combatida por todos os meios possíveis”, por não se coadunar “com os princípios morais, éticos ou quaisquer outros”. Argumenta-se que a proteção especial deferida pela Constituição Federal à família, no art. 226, “deve ser direcionada a cada um de seus membros indistintamente”, devendo o Estado, nos casos de agressão, “violência, falta de respeito e consideração para com o outro, [...] intervir e aplicar as medidas protetivas necessárias, em favor da paz social”.

Nessa linha, pondera-se que, apesar de a Lei da Maria da Penha “já criar diversas medidas para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, como o afastamento [do lar] do agressor, há necessidade de [...] medidas que facilitem, de forma definitiva, o encerramento do vínculo da mulher e da família com o agressor”, para o que a mais breve “decretação [...] do divórcio ou do rompimento da união estável, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, [...] é medida que pode vir a minimizar os efeitos negativos, e muitas vezes catastróficos, para a ofendida, por conta da convivência durante o andamento do processo de divórcio ou dissolução da união estável”.

Não foram apresentadas emendas.

Após a análise desta Comissão, o PL nº 510, de 2019, será submetido à avaliação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

## II – ANÁLISE

O Regimento Interno do Senado Federal atribui à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no art. 102-E, incisos III e IV, competência para examinar matérias relativas à garantia e promoção dos direitos humanos e aos direitos da mulher. Justifica-se, pois, sua alçada para a apreciação do Projeto de Lei nº 510, de 2019.

É louvável e muito bem-vinda a iniciativa em apreço, consistente em robustecer, por meio de alterações na Lei nº 11.340, de 2006, e no Código de Processo Civil, o subsistema de proteção à mulher vítima de violência doméstica, favorecendo, em especial, as vítimas que possuem



intenção de se divorciar ou romper vínculos com maridos e companheiros agressores, mas não o fazem, muitas vezes, por falta de assistência jurídica ou de informação.

Preliminarmente, incumbe-nos destacar que não pairam dúvidas acerca dos efeitos positivos do advento da Lei Maria da Penha. Apenas a título de exemplo, registramos que, segundo pesquisa realizada em 2015 pelo DataSenado – órgão desta Casa que monitora a violência doméstica e familiar contra a mulher desde 2005 –, 56% das entrevistadas reportaram, na ocasião, que a lei em referência havia melhorado a proteção da mulher.

Ocorre que se é certo, por um lado, que os equipamentos institucionais dedicados ao combate à violência contra a mulher (como a criação de juízos especiais, delegacias da mulher, casas de abrigo e outras instituições assistencialistas) foram reforçados em número e, também, em qualidade, também é certo, por outro, que ainda há muito trabalho a ser feito.

Sob o aspecto quantitativo, impende mencionar que, em 2005, havia, em todo o território nacional, apenas seis juízos especializados em crimes contra a mulher. No final de 2016, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, o número de varas especializadas em violência doméstica e familiar havia saltado para 111 e, se contabilizadas as varas e os juizados especializados, esse número chegaria a 134 (merecendo alusão a instalação de setores psicossociais especializados no atendimento à vítima em 17 tribunais de justiça).

A efetividade da Lei Maria da Penha, de todo modo, variou significativamente desde a sua edição, a despeito dos esforços materiais empreendidos pelo Estado brasileiro, principalmente em razão de fatores como “raça”, “região”, “aspectos culturais” e do déficit, em algumas unidades da federação, daqueles mesmos “equipamentos institucionais”, quanto tenham eles, como regra, crescido em número.

A conclusão geral, na literatura da área (de que é exemplo o *Mapa da Violência 2015: Homicídios de mulheres no Brasil*, realizado pela antiga Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres), caminha na direção de que é preciso continuar aprimorando os esforços de combate à violência contra a mulher, sob pena de perda das conquistas obtidas, que



estariam sendo, em nossos dias, tragadas pelo redemoinho dos antigos padrões culturais.

Como bem pontuou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no estudo *Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha*, “com o passar do tempo, tendo em vista que em muitas regiões os serviços previstos pela lei não foram implementados, é razoável imaginar que houvesse uma atualização das crenças dos ofensores em potencial no sentido de uma menor punição”, havendo ainda que considerar “diferenças perceptíveis nos padrões de violência locais, assim como a dificuldade de se conseguir diminuições mais substanciais e duradouras na letalidade de mulheres, [mostrando] que há ainda uma longa e cansativa estrada a se trilhar”.

Prova disso é que, consoante dados do Monitor da Violência revelados em 8 de março deste ano de 2019, a redução de 6,7%, entre 2017 e 2018, no número de homicídios femininos no País – passando de 4.558 para 4.254 vítimas –, não acompanhou a tendência de queda das mortes violentas em geral, que sofreu contração de 13%. Já de acordo com números coletados pelo DataFolha sob encomenda do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos 12 meses de 2018 1,6 milhão de mulheres foram espancadas ou sofreram tentativa de estrangulamento, enquanto 22 milhões de brasileiras passaram por algum tipo de assédio. “Dentro de casa, a situação não foi necessariamente melhor. Entre os casos de violência, 42% ocorreram no ambiente doméstico”, segundo reportagem da BBC Brasil de 26 de fevereiro de 2019 (*Violência contra a mulher: novos dados mostram que 'não há lugar seguro no Brasil'*).

Uma das vertentes de ação tem sido o reforço **quantitativo** das instituições, com a criação de mais juízos, mais procuradorias, mais defensorias, mais delegacias e outras instituições dedicadas à proteção da mulher em situação de violência doméstica; outra tendência se orienta pelo incremento da **qualidade** das instituições de defesa da mulher, que devem ser efetivamente preparadas para lidar com um público indiscutivelmente vulnerável, muitas vezes discriminado e sem conhecimento dos direitos e garantias que detém ou, ainda, com receio de recorrer a tais direitos e garantias, por temor ou ameaça dos agressores.



Nesse sentido, são dignas de nota as modificações engendradas pelo Projeto de Lei nº 510, de 2019, na Lei Maria da Penha, tanto as de caráter **informativo**, dedicadas a conferir à ofendida o pleno conhecimento de seus direitos, posição jurídica e prerrogativas, como o encaminhamento à assistência judiciária e a possibilidade de pronto ajuizamento da ação de divórcio ou de dissolução de união estável, quanto as de feição **substantiva**, destinadas a tornar possível a propositura de tais ações no próprio Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Nesse passo, destacamos que andou muito bem a Câmara dos Deputados, ao excluir, desse âmbito, a pretensão relacionada à partilha de bens, e ao atribuir prioridade à tramitação de feitos judiciais em que figure, como parte, vítima de violência doméstica e familiar.

Finalmente, no que diz respeito à técnica legislativa, um módico reparo redacional se impõe: trata-se de reparar a ementa da matéria, para incluir, entre as providências adotadas pela norma, a obrigatoriedade de informação das vítimas acerca da existência de serviço de assistência judiciária e da possibilidade de ajuizamento, nos Juizados de Violência contra a Mulher, da ação de divórcio ou dissolução e união estável, bem como para explicitar o propósito da alteração endereçada ao Código de Processo Civil – consistente na atribuição de prioridade aos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.

### III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 510, de 2019, com a seguinte emenda de redação:

#### EMENDA Nº 1 - CDH (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 510, de 2019, a seguinte redação:

*Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para atribuir aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a competência para julgar as ações de*



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

*divórcio e de dissolução de união estável, para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da existência de serviço de assistência judiciária, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e para atribuir prioridade aos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar.*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



## Relatório de Registro de Presença

**CDH, 23/05/2019 às 09h - 39<sup>a</sup>, Extraordinária**

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JADER BARBALHO	1. JARBAS VASCONCELOS	PRESENTE
MARCELO CASTRO	2. VAGO	
VAGO	3. VAGO	
MAILZA GOMES	4. VAGO	
VAGO	5. VAGO	

<b>Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODE, PSL)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	1. SORAYA THRONICKE
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	2. ROMÁRIO
LASIER MARTINS	PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS
JUÍZA SELMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI

<b>Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA
ACIR GURGACZ	PRESENTE	2. FABIANO CONTARATO
LEILA BARROS	PRESENTE	3. VAGO

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
PAULO PAIM	PRESENTE	1. PAULO ROCHA
TELMÁRIO MOTA	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA

<b>PSD</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
AROLDE DE OLIVEIRA	PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO
NELSINHO TRAD	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
MARCOS ROGÉRIO	1. VAGO	
VAGO	2. VAGO	

### **Não Membros Presentes**

DÁRIO BERGER  
JORGE KAJURU  
WELLINGTON FAGUNDES  
CHICO RODRIGUES  
MARCOS DO VAL

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(PL 510/2019)**

NA 39<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA LEILA BARROS, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1-CDH.

23 de Maio de 2019

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação  
Participativa

3



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

**PARECER N° , DE 2019**

SF19054.45627-11

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2017, da Senadora Marta Suplicy e outros, que *acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.*

Relator: Senador **TELMÁRIO MOTA**

## I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 51, de 2017, de autoria da Senadora Marta Suplicy e outros, constituída de dois artigos tem o objetivo de instituir *imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.*

A forma de incluir a hipótese entre as garantias constitucionais do contribuinte foi objeto do art. 1º da proposta, que acrescentou alínea ao inciso VI do art. 150 Constituição Federal, proibindo aos entes federativos a instituição de impostos sobre os indigitados produtos.

A vigência da futura Emenda, se aprovada, será imediata, a partir da data da sua promulgação (art. 2º).

A justificação ao projeto, elaborado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a partir de sugestão legislativa, enaltece a importância do segmento e o seu futuro promissor, hoje



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

dificultado pela alta carga tributária existente sobre o segmento. Alerta, ainda que, *das fórmulas possíveis para fomentar a indústria do segmento, a única efetiva de promover uma mudança real na tributação sobre o segmento é pela via constitucional, por meio de proposta de emenda à Constituição que imunize o segmento de impostos, tal como feito pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, em relação aos fonogramas e videofonogramas musicais (CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros.*

A matéria não foi objeto de emendas.

## **II – ANÁLISE**

A análise da PEC por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decorre da atribuição que lhe foi dada pelo art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal de opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

A proposta atende à exigência constitucional de apoioamento de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. O País não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. A matéria constante da proposta de emenda não foi rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa. Portanto, estão atendidas as condições presentes no art. 60 da Constituição Federal (CF), nada obstante, sob o ponto de vista formal, a regular tramitação da proposição.

A PEC atende, ainda, aos pressupostos de juridicidade, já que, mediante instrumento legislativo adequado (proposta de emenda à Constituição), inova de forma eficaz e genérica a legislação pátria, sem ofender os seus princípios diretores.

Quanto à técnica legislativa, nenhum reparo à proposição, elaborada em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



**SENADO FEDERAL**  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

No mérito, apesar de causar algum estranhamento à primeira vista, a imunidade proposta tem a virtude de suscitar o necessário debate sobre as causas que têm obstaculizado o desenvolvimento do País. Um dos problemas mais urgentes é a sufocante carga tributária incidente sobre mercadorias e produtos, o que leva ao questionamento de todo o sistema tributário e a sua estrutura.

Sobre isso, é consenso que a alta tributação sobre o consumo e a produção desestimula e compromete a competitividade da indústria nacional. Infelizmente, sem reforma no sistema, os tributos incidentes sobre o consumo, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) preponderam em termos arrecadatórios.

Com o objetivo de amenizar a regressividade desses tributos, a CF estabelece que sejam informados pelo princípio da seletividade, em função de sua essencialidade, a fim de reduzir os efeitos da tributação sobre as camadas mais pobres da população na compra de produtos essenciais. Com isso, na teoria, os produtos de primeira necessidade teriam tributação menos gravosa, enquanto os considerados supérfluos seriam mais pesadamente tributados.

Como alerta a justificação à proposta, sob esse prisma, a redução de IPI e ICMS para jogos eletrônicos não teria qualquer sentido ou respaldo, impedindo tentativas de redução da carga incidente sobre a promissora indústria de jogos e consoles eletrônicos, e afastando a possibilidade de concessão de qualquer benefício tributário para o segmento. Entretanto, quando nos aprofundamos na análise, percebemos que, ainda que o benefício ficasse restrito a tributos federais incidentes sobre os referidos produtos, a carga tributária incidente sobre o setor continuaria muito distante do suportado pela concorrência internacional.

Ante toda a dificuldade envolvida na questão, tornou-se natural que a imunidade alcançada pelos fonogramas e videofonogramas musicais

SF19054.45627-11



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF19054.45627-11

(CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros, perpetrada pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, servisse de inspiração e norte para o segmento.

Diversamente do que se possa pensar, a proposta de emenda à Constituição em análise não evidencia privilégio, mas sim o aproveitamento de oportunidade real para o desenvolvimento dos jogos eletrônicos, com o incremento do emprego, dos lucros e também da arrecadação, visto que as contribuições sobre a receita bruta continuarão a incidir normalmente sobre o setor. Aliás, com base nisso, estamos seguros de que a imunidade, embora tenha impacto sobre a arrecadação específica dos impostos dispensados, no contexto geral, vai promover um incremento de arrecadação de tal monta que o saldo será positivo para os entes federativos.

Por fim, não se pode esquecer que a medida constituirá golpe fatal sobre a pirataria, que tenderá a deixar de representar vantagem para o consumidor.

### III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2017, e no mérito, pela **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 51, DE 2017

Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

**AUTORIA:** Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa





SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2017**

Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O inciso VI do art. 150 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da seguinte alínea f:

“Art. 150. ....

VI - .....

f) consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

## **JUSTIFICAÇÃO**

De acordo com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 19, de 2015, que regulamenta o programa e-Cidadania, as manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Como a Ideia Legislativa obteve apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em tempo menor do que os quatro meses estabelecidos, o parágrafo único do art. 6º da RSF nº 19, de 2015, já mencionada, determina que terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do RISF, razão pela qual foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) para opinião sobre a sua admissibilidade e conteúdo.

No aspecto constitucional, não há qualquer impedimento à tramitação de projetos para conceder benefícios tributários a determinados produtos ou segmentos, já que a Constituição Federal (CF) permite a iniciativa parlamentar (arts. 48, I, 60 e 61) para tratar de matéria (art. 24) que envolva os tributos de competência da União.

Tampouco há impedimentos à tramitação de emenda constitucional, visto que não está presente nenhum dos impedimentos do § 4º do art. 60 da CF.

Antes de discutir o mérito, vale conhecer os argumentos do autor da Ideia Legislativa ao finalizar o trabalho que apresenta o projeto, na parte em que discorre sobre a importância do segmento para a cultura nacional.

Algumas pessoas se perguntam se videogames são uma forma válida de cultura. Afinal, eles começaram inexpressivos, na década de 1970, com um pequeno jogo chamado *Pong*. Simulando uma partida de tênis, ele utilizava barras em preto e branco para as raquetes e um pequeno ponto para a bola; pequenos chiados indicavam quando ela batia na raquete. Como um jogo assim poderia ser considerado cultura?

Ao nos deslocarmos 40 anos no tempo, podemos perceber a miopia de quem ficou para trás: os jogos eletrônicos foram ficando cada vez mais sofisticados, com áudio e vídeo cada vez melhor e mais sofisticado. Hoje temos simulações com realidade virtual; trilhas sonoras desenvolvidas por orquestras sinfônicas; jogos desenvolvidos por indústrias cinematográficas



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

para complementar o rendimento bilionário de seus filmes. E o Brasil está ficando para trás, com uma indústria em pior estado que na década de 1990 – tudo por causa da miopia de se obter lucros grandes em um pequeno prazo, sem observar os benefícios que a simplificação de impostos geraria à nossa relevância internacional.

Apesar do Brasil produzir jogos eletrônicos desde a década de 1991, com os personagens de Maurício de Souza na adaptação Mônica no Castelo do Dragão e de ter a 11<sup>a</sup> maior indústria de jogos no mundo, os elevados impostos inibem a expressão cultural que esta lucrativa indústria, de quase 100 bilhões de dólares em 2015, a alta tributação inibe o potencial cultural de nosso setor.

Recentemente, tivemos grandes jogos sendo lançados, como: a Lenda do Herói (<http://alendadoherois.com.br/>) elaborado pelo YouTuber Marcos Castro (<https://www.youtube.com/watch?v=QjCvTBZ8pWI>) que possui uma narrativa cantada que muda conforme as ações do jogador, ou o jogo Trajes Fatais, inspirado na série *Street Fighter* e com um toque “freudiano”: cada personagem possui um “lado B” quase subconsciente, a ser desbloqueado pelo jogador.

Ainda que os jogos eletrônicos sejam uma fonte milionária de catarse e diversão, nosso mercado está bem atrás em comparação ao restante do mundo. Em 2015, por exemplo, apenas 5 jogos foram lançados no Brasil; segundo listagem na Wikipédia, um jogo amador, lançado por fãs, foi contabilizado. Todos os jogos são de desenvolvedoras pequenas. Em 2016, a situação fica ainda pior: apenas dois jogos lançados, e idem em 2017. Isto demonstra que, se o Brasil visa proteger seu incipiente mercado de jogos com estas políticas, o excesso de protecionismo e regulamentação sufoca o mercado, nunca deixando que tenhamos uma linguagem e indústria cultural expressiva.

Desenvolver jogos é, sim, uma forma de movimentar a economia. Isto, inclusiva, foi discutido extensivamente neste projeto. Mas não é só uma questão de economia: é uma forma do país reafirmar sua identidade.

Segundo própria ANCINE, “a indústria de jogos eletrônicos também promove inovação tecnológica e desenvolvimento científico, impulsionando o crescimento de outros segmentos de mercado”. Ora, alienar os brasileiros com taxas onerosas que mais que dobram o preço de jogos eletrônicos já é, por si só, questionável; mas mais grave ainda é a alienação cultural que isso promove. Alienação cultural não só interna, mas também externa: Como podemos deixar um país como o Brasil, que é quase um continente, afundar no esquecimento enquanto o Japão, com um território menor que o estado de São Paulo, possui a maior indústria de jogos do mundo?



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

Os argumentos expostos mostram a importância do segmento, tanto em relação às suas possibilidades econômicas quanto aos seus aspectos culturais.

Muito embora, à primeira vista, na forma em que aparece no portal, a proposta não seja de implementação simples, ela suscita o importante questionamento sobre os fatores que impedem o desenvolvimento econômico nacional. Um dos que mais preocupa é exatamente a elevada carga tributária incidente sobre mercadorias e produtos, o que nos leva a questionar também o sistema tributário vigente e a sua estrutura.

Sobre os efeitos da carga tributária e o sistema tributário nacional, é consenso que a alta tributação sobre o consumo e a produção desestimula e compromete a competitividade da indústria nacional. Tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) têm, hoje, papel destacado em termos de arrecadação.

Para atenuar a natureza regressiva desses tributos, a Constituição Federal determina que eles sejam informados pelo princípio da seletividade, em função de sua essencialidade, de forma a evitar a penalização da população mais pobre na compra de produtos essenciais. Assim, produtos de primeira necessidade, em tese, teriam tributação menos gravosa, enquanto os considerados supérfluos seriam mais pesadamente tributados.

Evidentemente, sob esse prisma, uma redução de IPI e ICMS para jogos eletrônicos não teria qualquer respaldo, o que afastaria definitivamente qualquer possibilidade de desenvolvimento da promissora indústria de jogos e consoles eletrônicos.

Ainda a propósito, a título de exemplo, se a alíquota dos tributos federais incidentes sobre os referidos produtos fosse reduzida a zero, ou fosse concedida isenção desses sobre a sua aquisição, mesmo assim a redução da carga incidente sobre os jogos eletrônicos ficaria distante da sugerida na Ideia Legislativa. Como fazer, então, para viabilizar a atividade?

Das fórmulas possíveis, a única efetiva de promover uma mudança real na tributação sobre o segmento é pela via constitucional, por meio de proposta



**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA**

de emenda à Constituição que imunize o segmento de impostos, tal como feito pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, em relação aos fonogramas e videofonogramas musicais (CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros.

Muito embora a proposta de emenda à Constituição possa parecer privilégio ao segmento, não temos dúvida de que a desoneração de impostos, uma vez promovida, aumentará a arrecadação tributária como um todo, em relação aos jogos eletrônicos, com o incremento do emprego, dos lucros e das contribuições sobre a receita bruta, que continuarão a incidir normalmente sobre o setor. Isso tudo sem falar nos efeitos da medida sobre a pirataria, que tenderia a deixar de representar vantagem para o consumidor.

Com base em tudo isso, estamos seguros de que a imunidade, embora tenha impacto sobre a arrecadação específica dos impostos dispensados, no contexto geral, vai promover um incremento de arrecadação de tal monta que o saldo será positivo para os entes federativos, o que evitaria óbices sob o aspecto da responsabilidade fiscal e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como se trata de PEC, para que ela possa ter a necessária legitimidade para tramitar, além de acolhida por esta Comissão, contará com a assinatura de outros Senadores, até completar o mínimo de 27, aplicando-se, por analogia, o disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF.

Em vista do exposto, entendemos que a Sugestão nº 15, de 2017, deve passar a tramitar como Proposta de Emenda à Constituição iniciada por esta Comissão e a submetemos à elevada apreciação do Congresso Nacional.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2017.

**Senadora Regina Sousa**  
Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



Senado Federal

## Relatório de Registro de Presença

CDH, 14/12/2017 às 09h - 105ª, Extraordinária

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PMDB		
TITULARES	SUPLENTES	
VAGO	1. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPLICY	2. VAGO	
HÉLIO JOSÉ	3. VAGO	
VAGO	4. VAGO	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
ÂNGELA PORTELA	1. GLEISI HOFFMANN	
FÁTIMA BEZERRA	2. LINDBERGH FARIAS	
PAULO PAIM	3. PAULO ROCHA	PRESENTE
REGINA SOUSA	4. ACIR GURGACZ	PRESENTE

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
EDUARDO AMORIM	1. VAGO	
VAGO	2. VAGO	
VAGO	3. VAGO	
VAGO	4. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
JOSÉ MEDEIROS	1. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
ANA AMÉLIA	2. VAGO	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)		
TITULARES	SUPLENTES	
JOÃO CABIBERIBE	1. RANDOLFÉ RODRIGUES	
ROMÁRIO	2. CRISTOVAM Buarque	

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)		
TITULARES	SUPLENTES	
MAGNO MALTA	1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	2. WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE

## Não Membros Presentes

JOSÉ PIMENTEL  
ROMERO JUCÁ  
ARMANDO MONTEIRO  
ATAÍDES OLIVEIRA  
WILDER MORAIS  
VICENTINHO ALVES  
LÍDICE DA MATA

ELBER  
BATALHA

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(SUG 15/2017)**

NA 105<sup>a</sup> REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR TELMÁRIO MOTA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL À SUGESTÃO, NA FORMA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE APRESENTA. A MATÉRIA PASSA A TRAMITAR COMO PROPOSIÇÃO DE AUTORIA DA CDH.

14 de Dezembro de 2017

Senadora REGINA SOUSA

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

## PARECER N° , DE 2017

SF117382-85783-80

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre a Sugestão nº 15, de 2017, do Programa e-Cidadania, que propõe *reduzir os impostos sobre games dos atuais 72% para 9%*.

Relator: Senador **TELMÁRIO MOTA**

### I – RELATÓRIO

A Sugestão nº 15, de 2017, decorrente da Ideia Legislativa nº 73.119, em síntese, propõe a redução da carga tributária sobre jogos eletrônicos.

Segundo o seu proponente, atualmente a carga tributária incidente sobre *games* é de 72%, uma das *maiores do mundo*, o que desestimula a compra de jogos originais e a sua produção no País. Aduz o autor, ainda, que, atualmente, nos Estados Unidos, a carga tributária sobre os *games* é de apenas 9%, o que leva a que aquele país seja o maior mercado do mundo no segmento.

Por fim, afirma que, se o projeto no sentido pretendido for aprovado, os *games* e consoles ficarão quase três vezes mais baratos. Com isso, haveria grande incentivo para o setor, o que reduziria a pirataria e estimularia a produção nacional e a arrecadação de impostos.

Fruto da Ideia Legislativa nº 73.119, a sugestão alcançou, em apenas um dia, de 8 a 9 de maio de 2017, apoio maior ou igual ao necessário (20.000 manifestações individuais).

Anexo II - Ala Senador Ruy Carneiro - gabinete nº 3  
70165-900 – Brasília / DF

Fone: (61) 3303-6315 - fax: (61) 3303-6314 - e-mail: [sen.telmariomota@senador.leg.br](mailto:sen.telmariomota@senador.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA

## II – ANÁLISE

De acordo com a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 19, de 2015, que regulamenta o programa e-Cidadania, as manifestações de cidadãos, atendidas as regras do Programa, serão encaminhadas, quando for o caso, às Comissões pertinentes, que lhes darão o tratamento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Como a Ideia Legislativa obteve apoio de 20.000 (vinte mil) cidadãos em tempo menor do que os quatro meses estabelecidos, o parágrafo único do art. 6º da RSF nº 19, de 2015, já mencionada, determina que terá tratamento análogo ao dado às sugestões legislativas previstas no art. 102-E do RISF, razão pela qual foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) para opinião sobre a sua admissibilidade e conteúdo.

No aspecto constitucional, não há qualquer impedimento à tramitação de projetos para conceder benefícios tributários a determinados produtos ou segmentos, já que a Constituição Federal (CF) permite a iniciativa parlamentar (arts. 48, I, 60 e 61) para tratar de matéria (art. 24) que envolva os tributos de competência da União.

Tampouco há impedimentos à tramitação de emenda constitucional, visto que não está presente nenhum dos impedimentos do § 4º do art. 60 da CF.

Antes de discutir o mérito, vale conhecer os argumentos do autor da Ideia Legislativa ao finalizar o trabalho que apresenta o projeto, na parte em que discorre sobre a importância do segmento para a cultura nacional.

Algumas pessoas se perguntam se videogames são uma forma válida de cultura. Afinal, eles começaram inexpressivos, na década de 1970, com um pequeno jogo chamado *Pong*. Simulando uma partida de tênis, ele utilizava barras em preto e branco para as raquetes e um pequeno ponto para a bola; pequenos chiados





## SENADO FEDERAL

Senador TELMÁRIO MOTA

indicavam quando ela batia na raquete. Como um jogo assim poderia ser considerado cultura?

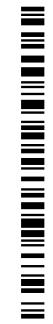
Ao nos deslocarmos 40 anos no tempo, podemos perceber a miopia de quem ficou para trás: os jogos eletrônicos foram ficando cada vez mais sofisticados, com áudio e vídeo cada vez melhor e mais sofisticado. Hoje temos simulações com realidade virtual; trilhas sonoras desenvolvidas por orquestras sinfônicas; jogos desenvolvidos por indústrias cinematográficas para complementar o rendimento bilionário de seus filmes. E o Brasil está ficando para trás, com uma indústria em pior estado que na década de 1990 – tudo por causa da miopia de se obter lucros grandes em um pequeno prazo, sem observar os benefícios que a simplificação de impostos geraria à nossa relevância internacional.

Apesar do Brasil produzir jogos eletrônicos desde a década de 1991, com os personagens de Maurício de Souza na adaptação Mônica no Castelo do Dragão e de ter a 11<sup>a</sup> maior indústria de jogos no mundo, os elevados impostos inibem a expressão cultural que esta lucrativa indústria, de quase 100 bilhões de dólares em 2015, a alta tributação inibe o potencial cultural de nosso setor.

Recentemente, tivemos grandes jogos sendo lançados, como: a Lenda do Herói (<http://alendadoherois.com.br/>) elaborado pelo YouTuber Marcos Castro (<https://www.youtube.com/watch?v=QjCvTBZ8pWI>) que possui uma narrativa cantada que muda conforme as ações do jogador, ou o jogo Trajes Fatais, inspirado na série *Street Fighter* e com um toque “freudiano”: cada personagem possui um “lado B” quase subconsciente, a ser desbloqueado pelo jogador.

Ainda que os jogos eletrônicos sejam uma fonte milionária de catarse e diversão, nosso mercado está bem atrás em comparação ao restante do mundo. Em 2015, por exemplo, apenas 5 jogos foram lançados no Brasil; segundo listagem na Wikipédia, um jogo amador, lançado por fãs, foi contabilizado. Todos os jogos são de desenvolvedoras pequenas. Em 2016, a situação fica ainda pior: apenas dois jogos lançados, e idem em 2017. Isto demonstra que, se o Brasil visa proteger seu incipiente mercado de jogos com estas políticas, o excesso de protecionismo e regulamentação sufoca o mercado, nunca deixando que tenhamos uma linguagem e indústria cultural expressiva.

Desenvolver jogos é, sim, uma forma de movimentar a economia. Isto, inclusiva, foi discutido extensivamente neste



SF11382-85783-80



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA  
projeto. Mas não é só uma questão de economia: é uma forma do país reafirmar sua identidade.

Segundo própria ANCINE, “a indústria de jogos eletrônicos também promove inovação tecnológica e desenvolvimento científico, impulsionando o crescimento de outros segmentos de mercado”. Ora, alienar os brasileiros com taxas onerosas que mais que dobram o preço de jogos eletrônicos já é, por si só, questionável; mas mais grave ainda é a alienação cultural que isso promove. Alienação cultural não só interna, mas também externa: Como podemos deixar um país como o Brasil, que é quase um continente, afundar no esquecimento enquanto o Japão, com um território menor que o estado de São Paulo, possui a maior indústria de jogos do mundo?

Os argumentos expostos mostram a importância do segmento, tanto em relação às suas possibilidades econômicas quanto aos seus aspectos culturais.

Muito embora, à primeira vista, na forma em que aparece no portal, a proposta não seja de implementação simples, ela suscita o importante questionamento sobre os fatores que impedem o desenvolvimento econômico nacional. Um dos que mais preocupa é exatamente a elevada carga tributária incidente sobre mercadorias e produtos, o que nos leva a questionar também o sistema tributário vigente e a sua estrutura.

Sobre os efeitos da carga tributária e o sistema tributário nacional, é consenso que a alta tributação sobre o consumo e a produção desestimula e compromete a competitividade da indústria nacional. Tributos como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) têm, hoje, papel destacado em termos de arrecadação.

Para atenuar a natureza regressiva desses tributos, a Constituição Federal determina que eles sejam informados pelo princípio da seletividade, em função de sua essencialidade, de forma a evitar a





**SENADO FEDERAL**  
Senador TELMÁRIO MOTA

penalização da população mais pobre na compra de produtos essenciais. Assim, produtos de primeira necessidade, em tese, teriam tributação menos gravosa, enquanto os considerados supérfluos seriam mais pesadamente tributados.

Evidentemente, sob esse prisma, uma redução de IPI e ICMS para jogos eletrônicos não teria qualquer respaldo, o que afastaria definitivamente qualquer possibilidade de desenvolvimento da promissora indústria de jogos e consoles eletrônicos.

Ainda a propósito, a título de exemplo, se a alíquota dos tributos federais incidentes sobre os referidos produtos fosse reduzida a zero, ou fosse concedida isenção desses sobre a sua aquisição, mesmo assim a redução da carga incidente sobre os jogos eletrônicos ficaria distante da sugerida na Ideia Legislativa. Como fazer, então, para viabilizar a atividade?

Das fórmulas possíveis, a única efetiva de promover uma mudança real na tributação sobre o segmento é pela via constitucional, por meio de proposta de emenda à Constituição que imunize o segmento de impostos, tal como feito pela Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013, em relação aos fonogramas e videofonogramas musicais (CDs e DVDs) produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros.

Muito embora a proposta de emenda à Constituição possa parecer privilégio ao segmento, não temos dúvida de que a desoneração de impostos, uma vez promovida, aumentará a arrecadação tributária como um todo, em relação aos jogos eletrônicos, com o incremento do emprego, dos lucros e das contribuições sobre a receita bruta, que continuarão a incidir normalmente sobre o setor. Isso tudo sem falar nos efeitos da medida sobre a pirataria, que tenderia a deixar de representar vantagem para o consumidor.

Com base em tudo isso, estamos seguros de que a imunidade, embora tenha impacto sobre a arrecadação específica dos impostos dispensados, no contexto geral, vai promover um incremento de arrecadação de tal monta que o saldo será positivo para os entes federativos, o que evitaria

SF117382-85783-80



SENADO FEDERAL

Senador TELMÁRIO MOTA

óbices sob o aspecto da responsabilidade fiscal e da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como se trata de PEC, para que ela possa ter a necessária legitimidade para tramitar, além de acolhida por esta Comissão, deverá ter no mínimo a assinatura de vinte e sete Senadores. A solução para o aparente entrave encontra-se na aplicação, por analogia, do disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF.

### III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** da Sugestão nº 15, de 2017, na forma da seguinte Proposta de Emenda à Constituição:



SF117382-85783-80

4



SENADO FEDERAL  
Senador MECIAS DE JESUS

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 64, de 2019, do Senador Oriovisto Guimarães, que *institui a Responsabilidade Compartilhada, criando mecanismos para conter a evolução dos gastos públicos quando houver déficits primários e premiando o funcionalismo público quando houver superávits primários.*

SF/19197.45187-35

Relator: Senador **MECIAS DE JESUS**

### I – RELATÓRIO

Vem para a análise deste Colegiado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 64, de 2019, de autoria do Senador Oriovisto Guimarães, que cria restrições aos entes federados que apresentem resultado primário negativo no período de doze meses e faculta a concessão de bônus aos servidores públicos do ente que apresente superávit no mesmo período.

A matéria foi distribuída à esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O projeto é composto por três artigos. O primeiro amplia as sanções previstas no Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95, de 2016), para o caso de violação do teto de gastos primários do Governo Federal, aos entes que registrem resultado primário negativo nos doze meses encerrados em junho de cada exercício. O segundo prevê que a União poderá destinar até cinco por cento de eventual resultado primário positivo aos servidores públicos federais na forma de bônus. O terceiro e último contém

a cláusula de vigência, com a norma resultante entrando em vigor na data de sua publicação.

O objetivo do projeto, conforme a Justificação, é *implementar uma cultura de responsabilidade compartilhada entre todos os servidores e governantes. Assim, enquanto em situações de restrição fiscal restringe-se gastos, por outro lado, em situações de superávit, reconhece-se a importância da atuação dos servidores com a autorização para pagamento de bônus.*

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), deve esta Comissão se manifestar sobre a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da proposição e também quanto ao mérito.

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito financeiro, cabendo à lei complementar dispor sobre finanças públicas e fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (art. 163, I e V, da Constituição Federal – CF), bem como sobre despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 169, *caput*, da CF).

Não há óbices de natureza formal à tramitação do projeto de lei sob estudo, pois seu tema não faz parte das matérias legislativas reservadas à iniciativa exclusiva do Presidente da República, relacionadas no art. 61 da Constituição Federal, nem daqueles assuntos de competência privativa do chefe do Poder Executivo inseridos no art. 84 do Estatuto Magno, e, igualmente, não invade outras reservas de iniciativa definidas no diploma fundamental.

A tramitação do projeto seguiu as regras regimentais e atende ao critério da juridicidade, pois inova no mundo jurídico, instituindo novas regras a serem seguidas.

Não há reparos a ser fazer quanto à técnica legislativa, em face do que prevê a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis,*



*conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.*

No mérito, posicionamo-nos favoravelmente ao projeto, que busca estabelecer balizas para a gestão mais responsável dos recursos públicos.

### **III – VOTO**

Em decorrência do exposto, opinamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa do PLP nº 64, de 2019**, e, quanto ao mérito, pela sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 2019

Institui a Responsabilidade Compartilhada, criando mecanismos para conter a evolução dos gastos públicos quando houver déficits primários e premiando o funcionalismo público quando houver superávits primários.

AUTORIA: Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI N° , DE 2019 – Complementar

Institui a Responsabilidade Compartilhada, criando mecanismos para conter a evolução dos gastos públicos quando houver déficits primários e premiando o funcionalismo público quando houver superávits primários.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Caso a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município venha a registrar resultado primário negativo no acumulado em doze meses encerrados em junho de um ano, não poderá, no ano seguinte:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto os derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Lei;

II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III – alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V – realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI – criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII – criar despesa obrigatória;

VIII – aumentar os gastos com despesas não obrigatórias, como com publicidade, locação de imóveis e veículos, pagamentos de diárias e passagens e aquisição de automóveis;

IX – criar ou expandir programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X – conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária;

XI – adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória, exceto para preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, conforme previsto no inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição Federal.

**Art. 2º** A União, caso venha a registrar resultado primário positivo no acumulado em doze meses encerrados em junho de um ano, poderá destinar até 5% (cinco por cento) desse resultado na forma de bônus para os servidores públicos, na forma do regulamento.

*Parágrafo único.* O bônus a que se refere o *caput* pode ser devido em adição a outros benefícios concedidos aos servidores, incluindo reajustes na remuneração.

**Art. 3º** Esta Lei Complementar entra em vigor um ano após a data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Ao longo dos anos, o Congresso Nacional vem trabalhando no sentido de garantir maior rigor nas contas públicas. Assim, aprovamos, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Posteriormente, o Senado Federal aprovou as Resoluções nº 43, de 2001, e 48, de 2007, com o objetivo de estabelecer limites e condições para o endividamento dos estados e municípios, bem como requisitos para a concessão de garantia da União. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal, que mantém estável os gastos primários da União em termos reais.



SF19308.76045-77



SF19308.76045-77

Apesar de todo esse esforço, entendemos que é necessário aprofundarmos a legislação sobre finanças públicas para garantir maior controle sobre a dívida pública. O Poder Executivo, mesmo diante dos gigantescos déficits primários que temos observado, vem concedendo benefícios fiscais, perdões de dívidas ou reajustes salariais aos seus servidores. Esse comportamento agrava sobremaneira a dinâmica da dívida pública, pois torna necessário não somente o refinanciamento do principal, como também dos juros. Resultados primários negativos deveriam acender o sinal de alerta e requerer imediata ação dos governantes.

Entendemos que nenhum governante consegue administrar com eficiência, sem a devida participação de toda a sua equipe encarregada pela gestão. São os servidores, os responsáveis em última instância pela boa aplicação dos recursos públicos. Daí que surge a responsabilidade de todos, ou seja, compartilhada.

O que se busca com esta proposta de lei é implementar uma cultura de responsabilidade compartilhada entre todos os servidores e governantes. Assim, enquanto em situações de restrição fiscal restringe-se gastos, por outro lado, em situações de superávit, reconhece-se a importância da atuação dos servidores com a autorização para pagamento de bônus.

Tal possibilidade já é amplamente utilizada no setor privado, a exemplo de programas de distribuição de lucros e resultados.

Dessa forma, o que se espera com a presente proposta é que cada servidor passe a se sentir responsável pelo resultado do Governo, contribuindo para a eficiência e a melhor aplicação dos recursos públicos e, portanto, possa ser premiado por isso.

Por esse motivo, propomos que, caso venha a ser registrado déficit primário, os governos ficam proibidos de aumentar suas despesas, o que inclui, mas não se limita, aos gastos com funcionalismo. Ficam também proibidos de conceder qualquer benefício fiscal, inclusive ampliar qualquer política pública que implique concessão de subsídios. Em linhas gerais, este projeto replica as restrições previstas no Novo Regime Fiscal, aplicando-as no caso de geração de déficits primários.

Por outro lado, em atenção ao esforço a ser requerido por parte dos servidores, propomos que, diante de resultados primários positivos, parte desse resultado (até 5% do superávit) seja revertida na forma de bonificação, nos termos a serem definidos em regulamento. Destaque-se que essa

bonificação não impede a concessão de outros benefícios, incluindo o reajuste salarial.

Observe-se ainda que, por questões operacionais, a adoção das medidas tomará como referência o resultado acumulado em doze meses até junho. Dessa forma, será possível elaborar o orçamento para o ano seguinte já incorporando possíveis limitações para ampliação de gastos, ou, se for o caso, o bônus para o funcionalismo.

Dada a importância desta matéria, conto com o apoio dos nobres Senadores para aprová-la.

  
SF19308.76045-77

Sala das Sessões,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- inciso IV do artigo 7º

- Emenda Constitucional nº 95, de 2016 - Teto dos Gastos Públicos - 95/16

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2016;95>

- urn:lex:br:federal:resolucao:2001;43

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:2001;43>

- urn:lex:br:federal:resolucao:2007;48

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:2007;48>

5



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho  
PARECER N° , DE 2019**

SF19810.53889-93

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.999, de 2019, da Presidência da República, que dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.

Relator: Senador **FERNANDO BEZERRA COELHO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.999, de 2019, da Presidência da República, que *dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.*

Em seu art. 1º, estabelece que o pagamento desses honorários deva ser antecipado pelo Poder Executivo ao tribunal responsável. No parágrafo único, estende-se a determinação do caput aos processos que tramitem na Justiça Estadual, no exercício da competência delegada pela Justiça Federal.

Pelo art. 2º, determina-se que o Conselho da Justiça Federal e o Ministério da Economia fixarão os valores dos honorários bem como os procedimentos para seu pagamento, por meio de ato conjunto.



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

O art. 3º traz a cláusula de vigência que é imediata à publicação da Lei.

Na Exposição de Motivos nº 113, de 2019, o Ministério da Economia, destaca que:

[...] os honorários do técnico nomeado pelo juiz sejam antecipados à conta de verba orçamentária do respectivo Tribunal e, quando vencida na causa a entidade pública, esse valor seja incluído na ordem de pagamento a ser feita em favor do Tribunal.

Contudo, tem-se observado um expressivo aumento de ações judiciais acerca de benefícios por incapacidade, que requerem a produção de prova pericial, com enorme impacto no orçamento da Justiça Federal. [...]

Os atrasos ou a falta de pagamento de perícias judiciais impossibilitam a manutenção de quadro de profissionais qualificados e interessados na prestação do trabalho.

Desta forma, é mister que o Poder Executivo antecipe à Justiça Federal o valor das perícias, já que cabe a ela arcar com a despesa, quando vencida, e restituir o valor à conta da Assistência Judiciária Gratuita, quando o INSS for vencedor.

A proposição foi distribuída somente a esta Comissão e tramita em regime de urgência solicitada pelo Presidente da República, conforme o art. 64, § 1º, da Constituição Federal. Pelos ditames do art. 375 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), tem prazo determinado de 45 dias para tramitação e período único para recebimento de emendas, quando foram apresentadas três emendas.

A Emenda nº 1-U, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, pretende introduzir alteração da redação do art. 126 da Lei nº 8.213, de 1991, que *dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social*, sobre as competências do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). A alteração do inciso II, retira do texto atual as contestações relativas à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas. Ademais, insere o inciso IV para prever, também, o julgamento de *recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e à supervisão e fiscalização dos regimes próprios de*

SF19810.53889-93



**SENADO FEDERAL**

**Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

*previdência social, de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.*

A Emenda nº 2-U, também de autoria da Senadora Soraya Thronicke, propõe várias alterações ao projeto. No art. 1º, resume-se a proposta inicial do PL nº 2.999, de 2019, dando-lhe um prazo para o pagamento dos honorários entre 3 de outubro de 2018 e o final deste ano. O novo art. 2º pretende a instituição de Sistema Integrado de Perícias Médicas.

O art. 3º pretendido, altera a redação do art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1996, que organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências, para especificar competências de processo e julgamento na Justiça Estadual nas comarcas que não são sede de vara federal. Outro artigo acrescenta o art. 20-F à Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, para determinar o compartilhamento de informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, mediante acesso direto online, compartilhamento ou carregamento seguro de bases tecnológicas. Um artigo sugerido acrescenta os §§ 3º-A e 3º-B ao art. 832 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), para determinar limites mínimos da base de cálculo das parcelas constantes da condenação ou do acordo homologado. E, por fim, alteração da cláusula de vigência para os arts. 2º e 3º propostos, a partir do início de 2020.

A Emenda nº 3-U, de autoria do Senador Acir Gurgacz, propõe a inclusão de artigo com o objetivo de criar serviço integrado de perícias médicas a partir de janeiro de 2020.

A Emenda nº 4-U, de autoria do Senador Izalci Lucas, além de propor a inclusão de artigo com o objetivo de criar serviço integrado de perícias médicas a partir de janeiro de 2020, dispõe sobre a obrigatoriedade da identificação civil quando do exame médico pericial. Por fim, veda que o exame médico pericial seja realizado em “local público, com ambiente devassado ou em recintos onde não seja possível



SF19810.53889-93



### **SENADO FEDERAL**

#### **Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

preservar o sigilo médico-paciente, a dignidade ou a imagem do cidadão ou do servidor público.”



## **II – ANÁLISE**

O Projeto de Lei (PL) nº 2.999, de 2019, que tramita em regime de urgência solicitada pelo Presidente da República, vem ao exame desta CCJ para a análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, assim como mérito, nos termos dos arts. 97 e 101 do RISF.

Quanto à constitucionalidade, o projeto não encontra óbices, uma vez que atende a competência da União de organizar e manter o Poder Judiciário, consoante o art. 21, inciso XIII, da CF. Também, é competência privativa da União legislar sobre organização judiciária e seguridade social, conforme o art. 22, incisos XVII e XXIII, da CF. Ainda, são cumpridos os preceitos dos arts. 48 e 61 da Carta Magna; e não há violação de cláusulas pétreas.

O projeto não possui impedimentos no campo da juridicidade e da regimentalidade, tampouco fere à boa técnica legislativa e redação.

No exame do mérito, é extremamente urgente que se solucione a questão da antecipação dos recursos proposta no projeto em tela, em virtude do aumento de ações judiciais que tratam dos benefícios por incapacidade, que exigem comprovação pericial, e, consequente impacto no orçamento das Justiças Federal e Estaduais.

Como cita, a Exposição de Motivos:

No exercício de 2017, o Judiciário Federal dispunha de R\$ 172 milhões para a despesa com Assistência Judiciária Gratuita, mas o gasto com essa rubrica foi em valor superior a R\$ 211 milhões, o que levou os Tribunais Regionais Federais a cancelar despesas discricionárias de custeio e destinar recursos para o pagamento de perícias realizadas, com exceção do TRF da 4ª Região que não conseguiu realocar recursos para essa rubrica.

Já em 2018, a previsão inicial de gasto em [Assistência Jurídica a Pessoas Carentes] na Justiça Federal foi de R\$ 172 milhões. Porém, ao longo do exercício, verificou-se a



### **SENADO FEDERAL**

#### **Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

necessidade de suplementação dessa despesa na ordem de R\$ 70 milhões, que foi acrescida por meio da publicação da Lei nº 13.749, de 22 de novembro de 2018.



SF19810.53889-93

O governo tentou solucionar a questão com a edição da Medida Provisória nº 854, de 2018, que dispunha da mesma matéria. Entretanto, houve o término de sua vigência em 13 de maio deste ano, sem que se instalasse a Comissão Mista para seu exame. Permaneceu a necessidade de autorização legal da antecipação pretendida, o que este projeto pretende deslindar.

Como apresenta a Exposição de motivos, não há impacto ao Orçamento da União, pois se trata de transferência de despesas primárias entre orçamento de Poderes. No entanto, o impacto ao Judiciário é de R\$ 316 milhões, em 2019; R\$ 328,6 milhões, em 2020; e R\$ 341,8 milhões, em 2021.

Por último, recomendamos a aprovação do presente projeto e incorporamos as emendas apresentadas, na forma do substitutivo.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.999, de 2019; pela aprovação das emendas nºs 1 a 3; e pela aprovação parcial da emenda nº 4, na forma da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.999, DE 2019)**

Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem no âmbito de responsabilidade da Justiça Federal; institui o Serviço Integrado de Perícias Médicas; altera o art. 15 da Lei nº 5.010, de 1966; inclui o art. 20-F na Lei



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

nº 10.522, de 2002; inclui os §§ 3-A e 3-B no art. 832 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho); e altera o art. 126 da Lei nº 8.213, de 1991.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O pagamento dos honorários periciais referentes às perícias médicas realizadas entre 03 de outubro de 2018 e 31 de dezembro de 2019, nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem no âmbito de responsabilidade da Justiça Federal, e que ainda não tenham sido pagos, será garantido pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.

§ 1º O disposto no **caput** é aplicável aos processos que tramitem na Justiça Estadual, no exercício da competência delegada pela Justiça Federal.

§ 2º Ato conjunto do Conselho da Justiça Federal e do Ministério da Economia fixará os valores dos honorários periciais e os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto no **caput**.

**Art. 2º** Fica instituído o Serviço Integrado de Perícias Médicas para subsidiar as decisões nos processos administrativos e judiciais em que se busque a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios administrados pelo INSS.

§ 1º As atividades prestadas no âmbito do Serviço Integrado de Perícias Médicas serão executadas por integrantes da carreira de Perito Médico Federal de que trata o art. 30 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

§ 2º Regulamento instituirá Comitê Gestor Nacional do Serviço Integrado de Perícias Médicas, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Conselho de Justiça Federal;

II - Advocacia-Geral da União;

III - Instituto Nacional do Seguro Social; e

IV - Ministério da Economia, por meio de representante da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

§ 3º Caberá ao Comitê Gestor de que trata o § 2º do **caput**, entre outras atribuições definidas em regulamento, estabelecer critérios para utilização do Serviço Integrado de Perícias Médicas em juízo e definir a forma de acesso e compartilhamento com o Poder Judiciário das informações dos sistemas utilizados para realização da perícia médica.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

§ 4º O regulamento deverá prever a forma de participação do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Federal de Medicina, para fins de acompanhamento e propositura de medidas para observância das normas legais, regulamentares e diretrizes aplicáveis ao Serviço Integrado de Perícias Médicas.

§ 5º Cabe ao juiz a decisão quanto à utilização do Serviço Integrado de Perícias Médicas, aplicando-se o disposto nos arts. 82 e 91 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e no art. 12 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, quando optar pela nomeação de perito inscrito em cadastro mantido pelo tribunal ao qual estiver vinculado.

**Art. 3º** O art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 15. Quando a comarca não for sede de vara federal, poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual:

.....

III - as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de setenta quilômetros de Município sede de vara federal.

§ 1º Na hipótese do inciso III, caberá ao respectivo Tribunal Regional Federal indicar as comarcas que se enquadram na distância ali prevista.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no art. 42 desta Lei e no parágrafo único do art. 237 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), poderão os Juízes e auxiliares da Justiça Federal praticar atos e diligências processuais no território de qualquer dos Municípios abrangidos pela seção, subseção ou circunscrição da respectiva vara federal.” (NR)

**Art. 4º** A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 20-F. Para os fins do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a administração tributária compartilhará, de forma recíproca, integral e irrestrita, as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, mediante acesso direto online, compartilhamento ou carregamento seguro de bases tecnológicas, de forma a garantir a consulta plena às suas bases de dados, incluídas as informações:

I - relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial; e

II - que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda;

SF19810.53889-93



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho

§ 1º Os dados objeto de transferência do sigilo serão utilizados, exclusivamente, nas atividades que decorram do exercício das atribuições legais da administração tributária, nas de escrituração de obrigações fiscais, previdenciárias ou trabalhistas e nas de arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos, inclusive aduaneiros.

§ 2º A transferência do sigilo exime de responsabilidade o concedente, cabendo ao receptor zelar pela preservação e rastreabilidade dos dados, vedado o acesso por terceiros que não se enquadrem no disposto no **caput**.

§ 3º A negativa, descumprimento ou inobservância do dever de compartilhamento de base ou informação e transferência do sigilo entre os órgãos da administração tributária sujeita o infrator às penalidades da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 4º O disposto neste artigo se aplica à atuação da Procuradoria-Geral Federal na cobrança extrajudicial e judicial de crédito das autarquias e fundações públicas federais e dos créditos de que trata o inciso II do § 3º do art. 16 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.” (NR)

**Art. 5º** O art. 832 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 832. ....

.....

§ 3º-A. Para os fins do § 3º deste artigo, salvo na hipótese do pedido da ação se limitar expressamente ao reconhecimento de verbas de natureza exclusivamente indenizatória, a discriminação da parcela referente às verbas de natureza remuneratória não poderá ter como base de cálculo o valor inferior:

I - ao do salário mínimo, para as competências que integram o vínculo empregatício reconhecido na decisão cognitiva ou homologatória; ou

II - a diferença entre a remuneração reconhecida como devida na decisão cognitiva ou homologatória e a efetivamente paga pelo empregador, cujo valor total de cada competência não será inferior ao do salário mínimo.

§ 3º-B. Caso haja piso salarial da categoria definido por acordo ou convenção coletiva de trabalho, este valor deverá ser utilizado como base de cálculo para os fins do §3º-A deste artigo.” (NR)

**Art. 6º** O art. 126, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 126. Compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social julgar, entre outras demandas, na forma do regulamento:

.....

SF19810.53889-93



**SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho**

II - recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas;

.....  
 IV – recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e à supervisão e fiscalização dos regimes próprios de previdência social, de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.” (NR)

**Art. 7º** Esta Lei entrará em vigor:

I - a partir do dia 1º de janeiro de 2020, quanto ao disposto nos arts. 2º e 3º;

II - para os demais casos, na data de sua publicação.

SF19810.53889-93

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2999, DE 2019

Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.

**AUTORIA:** Câmara dos Deputados

**DOCUMENTOS:**

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Projeto original](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1750312&filename=PL-2999-2019)  
[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1750312&filename=PL-2999-2019](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1750312&filename=PL-2999-2019)
- [Informações complementares](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1750707&filename=MSC+194/2019+%3D%3E+PL+2999/2019)  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=1750707&filename=MSC+194/2019+%3D%3E+PL+2999/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1750707&filename=MSC+194/2019+%3D%3E+PL+2999/2019)



[Página da matéria](#)

Dispõe sobre a antecipação do pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O pagamento dos honorários periciais nas ações judiciais em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem sob responsabilidade da Justiça Federal será antecipado pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo é aplicável aos processos que tramitem na Justiça Estadual, no exercício da competência delegada pela Justiça Federal.

Art. 2º Ato conjunto do Conselho da Justiça Federal e do Ministério da Economia fixará os valores dos honorários e os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de julho de 2019.

RODRIGO MAIA  
Presidente

**PL 2999/2019  
00001-U**



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**EMENDA N°  
(ao PL nº 2999, de 2019)**

SF19868.26593-74

Inclua-se, onde couber, no Projeto de Lei nº 2999, de 2019, novo artigo, que modifica o art. 126 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a seguinte redação, renumerando-se os demais:

**Art.** O art. 126, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 126.** Compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social julgar, entre outras demandas, na forma do regulamento:

.....  
II - recursos relativos à atribuição, pelo Ministério da Economia, do Fator Acidentário de Prevenção aos estabelecimentos das empresas;

.....  
IV – recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e à supervisão e fiscalização dos regimes próprios de previdência social, de que trata a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

.....” (NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

Propõe-se, ainda, adequação nas atribuições do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, para possibilitar a atuação desse Conselho, que desempenha importante papel de controle dos atos da Previdência Social, em outras demandas relacionadas aos regimes previdenciários, para isso, é alterado o caput do art. 126 da Lei nº 8.213, de



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

24 de julho de 1991, para que o regulamento possa estabelecer outras demandas que possam ser julgadas pelo CRPS.

Prevê o inciso LV do art. 5º da Constituição Federal que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa aos litigantes em processo judicial ou administrativo. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, prevê em seu art. 2º obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, motivação, ampla defesa e contraditório. Assim, o CRPS que teve suas atribuições ampliadas recentemente com a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, deverá ser o órgão colegiado para litígios em processos de grande relevância para a previdência social, nesta compreendia o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS por serem sistemas públicos e obrigatórios que possuem vários pontos de interseção (tal como a compensação financeira entre os regimes) e de conexão.

Está sendo proposta a inserção no art. 126 da Lei nº 8.213, de 1991, de competência expressa para que o CRPS possa julgar os recursos de processos relacionados à compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999. A compensação previdenciária entre os regimes previdenciários possui expressa previsão constitucional sendo admitida para os benefícios que forem concedidos com utilização de tempo de contribuição recíproca do RGPS e dos RPPS e dos RPPS entre si. Atualmente, a compensação previdenciária é regulamentada pelo Decreto nº 3.112, de 5 de maio de 1999, pela Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999, dentre outros, e envolve vultosas transferências de recursos entre os regimes, além de complexos procedimentos. Na hipótese de indeferimento dos requerimentos de compensação previdenciária, os entes federativos e o INSS não possuem um órgão administrativo para submeter recurso em caso de discordância, exigindo a judicialização da matéria, o que compromete a sustentabilidade dos regimes previdenciários. Com essa atribuição, o CRPS poderá resolver os conflitos em julgamento administrativo evitando o alto índice de judicialização da questão e garantindo a ampla defesa e o contraditório nos litígios em fase administrativa dos processos de compensação. Ademais, com a operacionalização da compensação previdenciária entre os RPPS a existência de tal instância recursiva será fundamental para resolver os litígios que advirão entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em várias pontas, o RGPS ou os RPPS como regimes de origem ou instituidor, credor ou pagador da compensação.

SF19868.26593-74



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Ademais, é inserida ainda a competência para que o CRPS possa julgar recursos relacionados à supervisão e fiscalização dos regimes próprios de previdência social.

O artigo 9º, da Lei nº 9.717, de 1998 prevê que a União, por intermédio do Ministério da Previdência Social possui competência para orientar, supervisionar e acompanhar os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o seu art. 6º, bem como, para estabelecer e publicar parâmetros e diretrizes gerais nela previstos e solicitar informações sobre os RPPS aos demais entes da Federação. Essas atribuições, outrora conferidas ao Ministério da Previdência Social pelo Decreto nº 7.078, de 2010, são atualmente exercidas por meio da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia e por sua Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, cujas competências encontram-se previstas nos art. 73 e 75 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 2019.

A supervisão dos RPPS é realizada por meio de auditorias a cargo de Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil em exercício na Secretaria de Previdência e o Processo Administrativo Previdenciário que é instaurado para analisar os recursos das notificações emitidas, apesar de possuir duas instâncias, as decisões são prolatadas pelos próprios auditores. O processo administrativo atual visa apenas verificar cumprimento das normas para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária para o ente federativo, não alcançando a aplicação de penalidades aos agentes que descumprirem essas normas.

Ocorre que a Lei nº 13.846, de 2019, alterou a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, para incluir à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia além da orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, a competência para apurar as infrações e a aplicar penalidades no caso de infração ao disposto na Lei nº 9.717, de 1998. Prevê que as infrações serão apuradas mediante processo administrativo que tenha por base o auto, a representação ou a denúncia positiva dos fatos irregulares, “assegurados ao acusado o contraditório e a ampla defesa. E as infrações além dos responsáveis pelos poderes, órgãos ou entidades do ente estatal, dos dirigentes da unidade gestora do respectivo regime próprio de previdência social e dos membros dos seus conselhos e comitês, poderão alcançar

SF19868.26593-74



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

profissionais que prestem serviços técnicos ao ente estatal e respectivo RPPS, diretamente ou por intermédio de pessoa jurídica contratada. Assim, ampliou-se fortemente o poder de sanção da Secretaria de Previdência, prevendo-se regime disciplinar a ser aplicado pelo órgão supervisor, o que demanda uma adequação no processo administrativo para aplicação dessas penalidades.

Diante dessa nova atribuição, é importante que se tenha um órgão responsável pelo julgamento dos recursos dessas autuações, de forma a garantir o devido processo legal e a ampla defesa do autuado no decorrer do processo administrativo. Embora a Secretaria de Previdência seja a responsável pela gestão do processo administrativo, regulado por meio de uma portaria ministerial, as decisões são monocráticas, o que pode acarretar uma fragilidade jurídica principalmente em caso de aplicação de penalidades individuais, além de que, a participação do CRPS como órgão colegiado para análise de recursos fortalecerá os regimes próprios e o seu órgão regulador e fiscalizador.

A standard linear barcode is positioned vertically on the right side of the page.  
SF19868.26593-74

Sala da Comissão,

Senadora SORAYA THRONICKE

**PL 2999/2019  
00002-U**



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**EMENDA N°  
(ao PL nº 2999, de 2019)**



**Dê-se ao artigo 1º do PL nº 2999, de 2019 a seguinte redação:**

**“Art. 1º** O pagamento dos honorários periciais referentes às perícias médicas realizadas entre 03 de outubro de 2018 e 31 de dezembro de 2019, nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que tramitem no âmbito de responsabilidade da Justiça Federal, e que ainda não tenham sido pagos, será garantido pelo Poder Executivo federal ao respectivo tribunal.

§ 1º O disposto no caput é aplicável aos processos que tramitem na Justiça Estadual, no exercício da competência delegada pela Justiça Federal.

§ 2º Ato conjunto do Conselho da Justiça Federal e do Ministério da Economia fixará os valores dos honorários periciais e os procedimentos necessários ao cumprimento do disposto no *caput*.“

**Suprime-se ao artigo 2º do PL nº 2999, de 2019.**

**Inclua-se, como artigo 2º, no Projeto de Lei nº 2999, de 2019, novo artigo, renumerando-se os demais:**

**Art. 2º** Fica instituído o Serviço Integrado de Perícias Médicas para subsidiar as decisões nos processos administrativos e judiciais em que se busque a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios administrados pelo INSS.

§ 1º As atividades prestadas no âmbito do Serviço Integrado de Perícias Médicas serão executadas por integrantes da carreira de Perito Médico Federal de que trata o art. 30 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.



SENADO FEDERAL

### Gabinete da Senadora Soraya Thronicke

§ 2º Regulamento instituirá Comitê Gestor Nacional do Serviço Integrado de Perícias Médicas, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Conselho de Justiça Federal;

II - Advocacia-Geral da União;

III - Instituto Nacional do Seguro Social; e

IV - Ministério da Economia, por meio de representante da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

§ 3º Caberá ao Comitê Gestor de que trata o § 2º do *caput*, entre outras atribuições definidas em regulamento, estabelecer critérios para utilização do Serviço Integrado de Perícias Médicas em juízo e definir a forma de acesso e compartilhamento com o Poder Judiciário das informações dos sistemas utilizados para realização da perícia médica.

§ 4º O regulamento deverá prever a forma de participação do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Federal de Medicina, para fins de acompanhamento e propositura de medidas para observância das normas legais, regulamentares e diretrizes aplicáveis ao Serviço Integrado de Perícias Médicas.

§ 5º Cabe ao juiz a decisão quanto à utilização do Serviço Integrado de Perícias Médicas, aplicando-se o disposto nos arts. 82 e 91 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e no art. 12 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, quando optar pela nomeação de perito inscrito em cadastro mantido pelo tribunal ao qual estiver vinculado.

**Inclua-se, como artigo 3º, no Projeto de Lei nº 2999, de 2019, novo artigo, que modifica o art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1996, com a seguinte redação, renumerando-se os demais:**

**Art. 3º** O art. 15 da Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 15.** Quando a comarca não for sede de vara federal, poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual:

SF19695.83609-08



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

III - as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária, quando a comarca de domicílio do segurado estiver localizada a mais de setenta quilômetros de Município sede de vara federal.

§ 1º Na hipótese do inciso III, caberá ao respectivo Tribunal Regional Federal indicar as comarcas que se enquadram na distância ali prevista.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no art. 42 desta Lei e no parágrafo único do art. 237 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), poderão os Juízes e auxiliares da Justiça Federal praticar atos e diligências processuais no território de qualquer dos Municípios abrangidos pela seção, subseção ou circunscrição da respectiva vara federal.” (NR)

SF19695.836609-08

**Inclua-se, onde couber, no Projeto de Lei nº 2999, de 2019, novo artigo, que acrescenta o art. 20-F na Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, renumerando-se os demais:**

**Art.** A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 20-F.** Para os fins do art. 199 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, a administração tributária compartilhará, de forma recíproca, integral e irrestrita, as informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades, mediante acesso direto online, compartilhamento ou carregamento seguro de bases tecnológicas, de forma a garantir a consulta plena às suas bases de dados, incluídas as informações:

I - relativas a rendas, rendimentos, patrimônio, débitos, créditos, dívidas e movimentação financeira ou patrimonial; e,

II - que revelem negócios, contratos, relacionamentos comerciais, fornecedores, clientes e volumes ou valores de compra e venda;



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

§ 1º Os dados objeto de transferência do sigilo serão utilizados, exclusivamente, nas atividades que decorram do exercício das atribuições legais da administração tributária, nas de escrituração de obrigações fiscais, previdenciárias ou trabalhistas e nas de arrecadação, fiscalização e cobrança de tributos, inclusive aduaneiros.

§ 2º A transferência do sigilo exime de responsabilidade o concedente, cabendo ao receptor zelar pela preservação e rastreabilidade dos dados, vedado o acesso por terceiros que não se enquadrem no disposto no *caput*.

§ 3º A negativa, descumprimento ou inobservância do dever de compartilhamento de base ou informação e transferência do sigilo entre os órgãos da administração tributária sujeita o infrator às penalidades da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

§ 4º O disposto neste artigo se aplica à atuação da Procuradoria-Geral Federal na cobrança extrajudicial e judicial de crédito das autarquias e fundações públicas federais e dos créditos de que trata o inciso II do § 3º do art. 16 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.” (AC)

**Inclua-se, onde couber, no Projeto de Lei nº 2999, de 2019, novo artigo, que modifica o art. 832 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, acrescentando os parágrafos 3º-A e 3º-B, renumerando-se os demais:**

**Art.** O art. 832 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 832. ....

.....

§ 3º-A. Para os fins do § 3º deste artigo, salvo na hipótese do pedido da ação se limitar expressamente ao reconhecimento de verbas de natureza exclusivamente indenizatória, a discriminação da parcela referente às verbas de natureza remuneratória não poderá ter como base de cálculo o valor inferior:



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

I - ao do salário mínimo, para as competências que integram o vínculo empregatício reconhecido na decisão cognitiva ou homologatória; ou

II - a diferença entre a remuneração reconhecida como devida na decisão cognitiva ou homologatória e a efetivamente paga pelo empregador, cujo valor total de cada competência não será inferior ao do salário mínimo.

§ 3º-B. Caso haja piso salarial da categoria definido por acordo ou convenção coletiva de trabalho, este valor deverá ser utilizado como base de cálculo para os fins do §3º-A deste artigo.” (AC)

SF19695.836609-08  
.....

**Considerando-se os novos artigos 2º e 3º sugeridos nessa Emenda, dê-se ao artigo 3º do PL nº 2999, de 2019 a seguinte redação, renumerando-o:**

**Art.** Esta Lei entrará em vigor:

I - a partir do dia 1º de janeiro de 2020, quanto ao disposto nos arts. 2º e 3º;

II - para os demais casos, na data de sua publicação.

**JUSTIFICAÇÃO****SISTEMA INTEGRADO DE PERÍCIAS MÉDICAS**

Atualmente, para cada pedido de benefício por incapacidade (auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial à pessoa com deficiência) há necessidade de realização perícia administrativa,



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

realizada por perito médico federal no INSS. Se o pedido é indeferido e o assunto for levado aos tribunais, há necessidade de, no mínimo, a realização de uma segunda perícia, essa a ser realizada por um perito designado pelo juízo.

O custo para uma única perícia judicial pode chegar, segundo o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.894/2018-TCU-Plenário), a R\$ 1.850,00. Estima-se que em 2019 o montante necessário ao custeio das perícias judiciais alcance o valor de R\$ 316 milhões e, em 2020, se nenhuma providência for adotada, ultrapasse R\$ 328 milhões.

Nesse sentido, a instituição do Serviço Integrado de Perícias Médicos permitirá ao juízo competente o aproveitamento do corpo de peritos médicos federais (servidores públicos federais) com o objetivo de realização da perícia também na esfera judicial.

Essa proposta se torna plausível diante da alteração legislativa promovida pelo art. 19 da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que transferiu a vinculação funcional dos peritos médicos do INSS para o Ministério da Economia, o que lhes garante maior autonomia e independência.

Em tal contexto, para garantir maior isenção dos peritos médicos federais na realização das perícias médicas, propõe-se a instituição de um comitê gestor nacional, com a participação de representantes do Conselho de Justiça Federal, da Advocacia-Geral da União, do Instituto Nacional do Seguro Social e do Ministério da Economia, representado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, com competência para definição de diretrizes e parametrização de rotinas para utilização do Serviço Integrado de Perícias Médicas em Juízo, além de se estabelecer que regulamenta garanta a participação do Ministério Público Federal, Defensoria, Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho Federal de Medicina para acompanhamento e propositura de médicas para observância das normas legais, regulamentares e diretrizes aplicáveis ao Serviço Integrado de Perícias Médicas.

Propõe-se, por último, que o Serviço Integrado de Perícias Médicas passe a funcionar a partir de 2020, garantido-se o pagamento pelo Poder Executivo das perícias médicas realizadas até 31 de dezembro de 2019 e que ainda não tenham sido pagas.

SF19695.836609-08



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

SF19695.836609-08

## **MITIGAÇÃO DA COMPETÊNCIA DELEGADA**

### **1. Contextualização mitigação da competência delegada**

#### **1.1. Benefícios para o Jurisdicionado:**

- Acesso aos **Juizados Especiais Federais**, dos quais decorrem as seguintes vantagens, dentre outras:
  - Princípios da Oralidade, Simplicidade, Informalidade, Economia Processual e Celeridade;
  - Desnecessidade de constituição de Advogado para ajuizamento da ação;
  - Dispensa do pagamento de custas, taxas ou despesas processuais para o ajuizamento;
- Os recursos nas causas da competência delegada já são julgados pelos Tribunais Regionais Federais. Com a proposta, abre-se a possibilidade de que os recursos, nas causas de competências dos Juizados Especiais Federais, sejam encaminhados para as Turmas Recursais, instaladas em todos os Estados.
- Possibilidade de atuação da Defensoria Pública da União, com bastante expertise nas matérias afetas à área federal.
- Alinhamento jurisprudencial, menor recorribilidade e taxa de congestionamento e maior integração de processos eletrônicos.



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

- Agilidade nas causas comuns: com a redução do impacto da competência delegada na justiça comum, as causas de competência da Justiça Estadual poderão tramitar mais rapidamente: questões sucessórias, de consumidor, família... Trata-se do efeito reflexo imediato.

**1.2. O que diz o Conselho Nacional de Justiça:**

O CNJ já se debruçou sobre o tema, em estudo denominado “Competência Delegada: Impacto nas Ações dos Tribunais Estaduais” ([http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciais/Publicacoes/rel2013\\_comp\\_delegada.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciais/Publicacoes/rel2013_comp_delegada.pdf)). Algumas conclusões (p, 57-60 do relatório):

“Considerando que o percentual de processos em tramitação é superior ao de distribuídos (13%), podemos inferir que as ações ajuizadas na justiça federal são processadas e julgadas com maior celeridade que na justiça estadual. Comprova-se essa informação quando observamos a taxa de congestionamento que, de forma geral, se apresentou superior nas varas estaduais do que nas varas federais. Vislumbra-se, nesse ponto, fator favorável à interposição dessas ações na justiça federal, pois, além de possuir, em média, maior celeridade, possui, também, menor índice de recorribilidade...” (...) “Em comparação com a justiça federal, podemos afirmar que o índice de recorribilidade na justiça estadual é de 19%, enquanto, nas varas federais, representa 13%.”

**Análises comparativas**



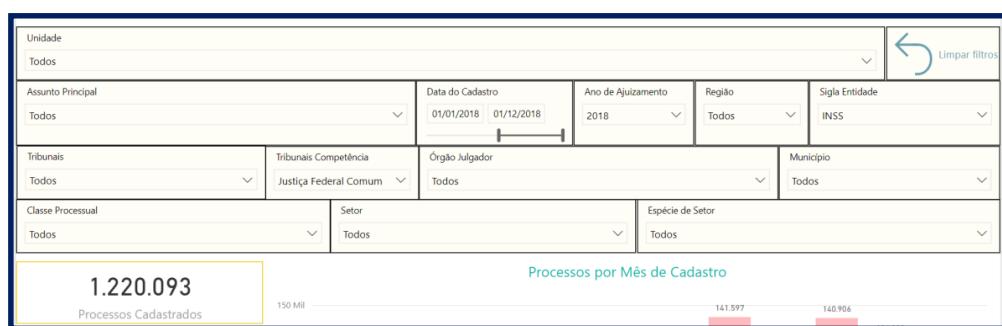
SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke****Base temporal: 2018****2. Número de processos judiciais cadastrados:**

No ano de 2018, foram cadastrados na Justiça Estadual, em decorrência da competência previdenciária delegada, **248.751 processos judiciais**:



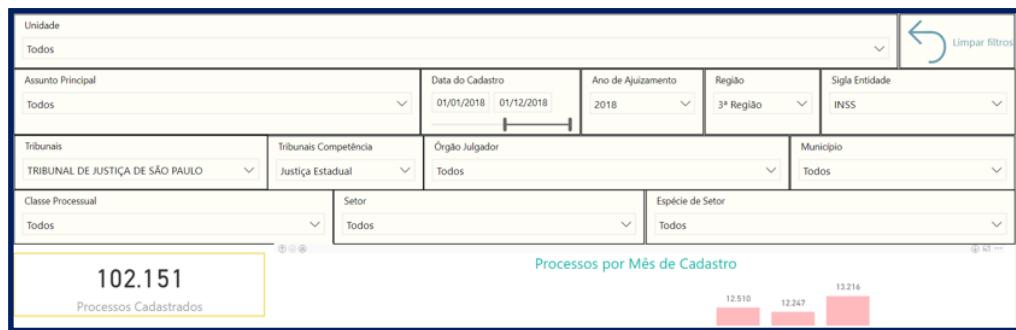
A seu turno, na Justiça Federal, foram cadastrados **1.220.093 processos judiciais** previdenciários:



Imperioso destacar a elevada quantidade de demandas previdenciárias cadastradas na Justiça Estadual no Estado de São Paulo: **102.151 processos judiciais** decorrentes da competência delegada:



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

É dizer: mais de 40% dos processos previdenciários cadastrados na Justiça Estadual por força da competência constitucionalmente delegada estão concentrados no Estado de São Paulo.

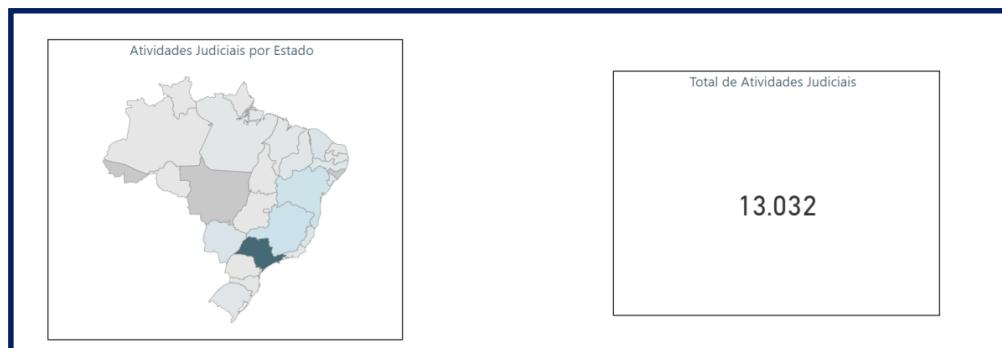
**Obs.: Exrai-se da globalidade do dado que, em 2018, foram cadastrados na Justiça Estadual menos de 30% da quantidade de processos previdenciários cadastrados na Justiça Federal.**

### 3. Número de audiências realizadas:

Para a representação do INSS em audiências perante a Justiça Estadual, foram realizados **13.032** deslocamentos. 5% desses deslocamentos estavam atrelados às ações acidentárias, ao passo que 95% diziam respeito à competência previdenciária delegada.

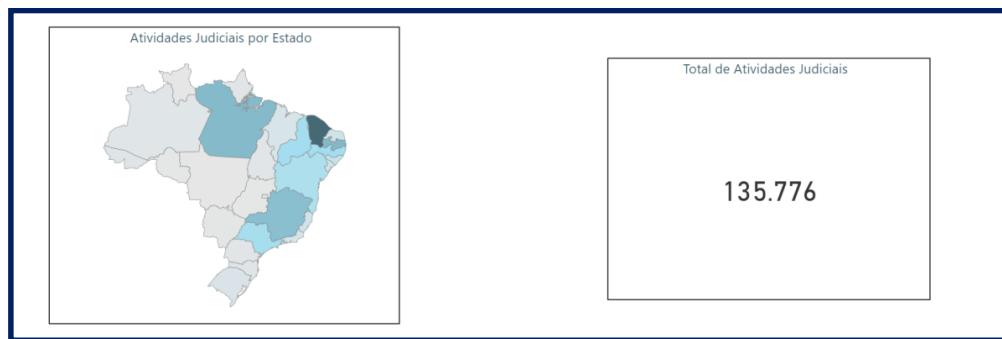


SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

SF19695.83609-08

Os deslocamentos para a representação do INSS em audiências na Justiça Federal, para ações previdenciárias, por sua vez, ocorreram **135.776** vezes. Número dez vezes maior, denotando o aparelhamento e a abrangência da Justiça Federal, em sua desconcentração.

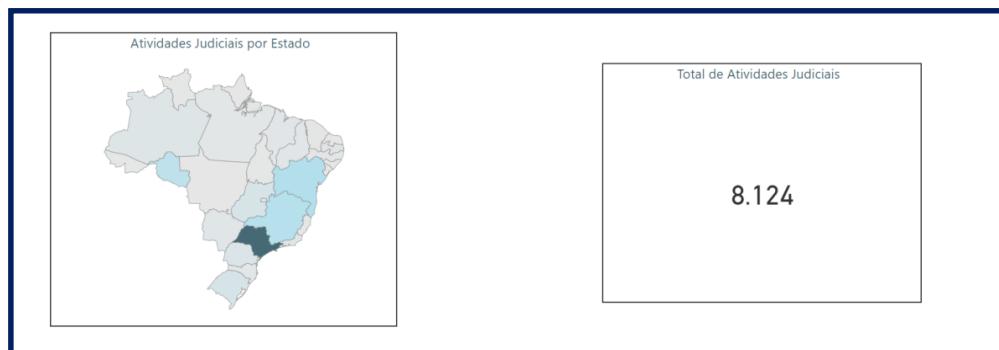


#### **4. Número de acordos homologados em juízo:**

Perante a Justiça Estadual, foram homologadas **8.124** propostas de acordo oferecidas pelos representantes do INSS em juízo, exclusivamente em demandas decorrentes da competência delegada.



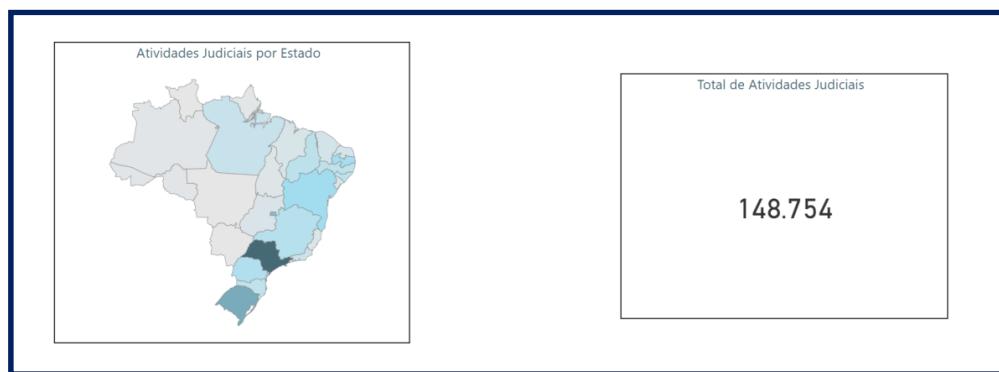
SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

SF19695.83609-08

Em análise conjugada com o quantitativo de processos cadastrados (item 5), tem-se que menos de 5% das demandas previdenciárias em tramitação na Justiça Estadual se encerraram consensualmente.

Na Justiça Federal, o montante é bastante superior: **148.754** propostas de acordo formuladas pelos representantes do INSS foram homologadas em juízo:

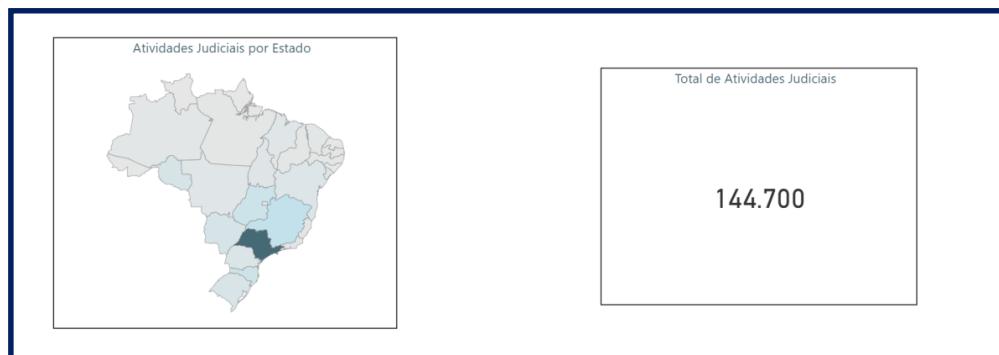


## **5. Números de sentenças prolatadas:**

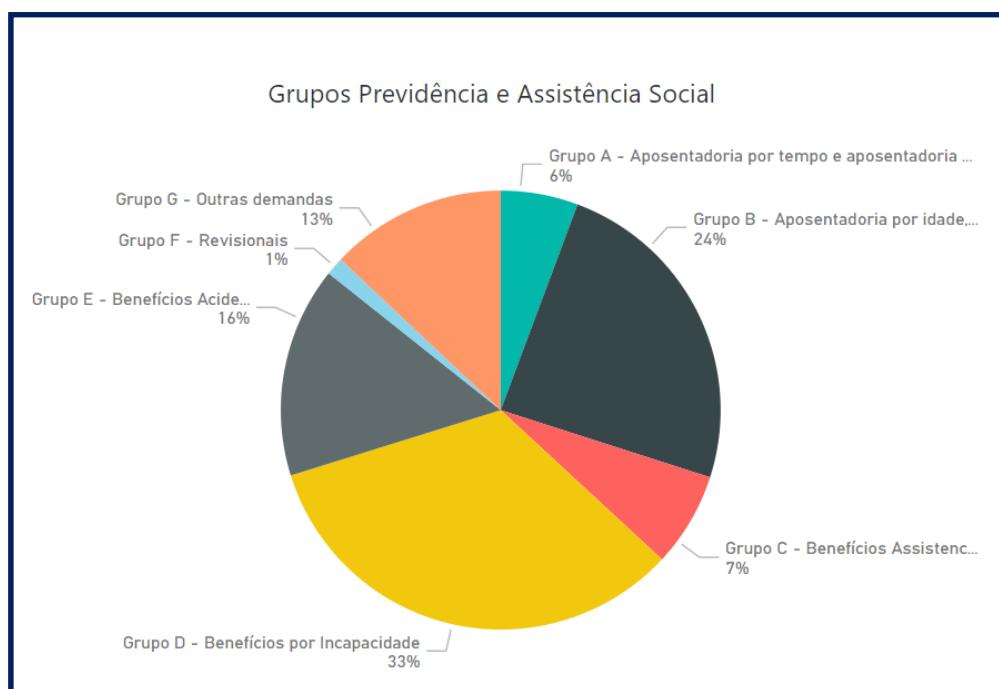
No decorrer do ano de 2018, foram prolatadas **144.700** sentenças em ações judiciais envolvendo o INSS na Justiça Estadual.



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

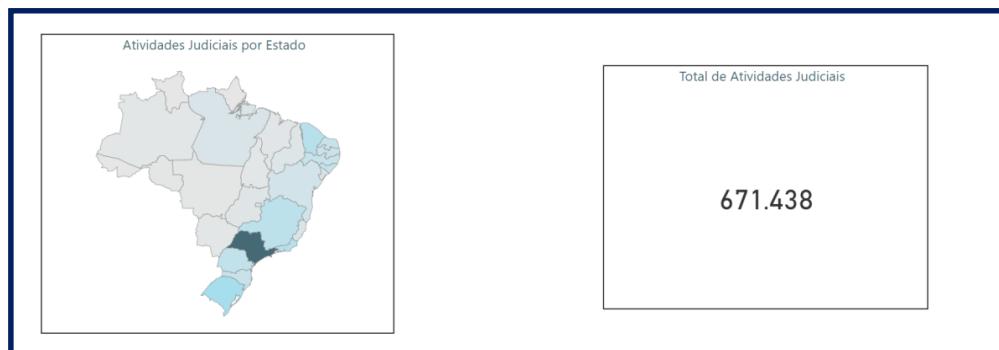
Do total, 16% estavam ligadas a ações acidentárias e 84% a ações decorrentes da competência constitucional delegada:



Na Justiça Federal, por outro lado, houve **671.438** sentenças em ações previdenciárias:



SENADO FEDERAL

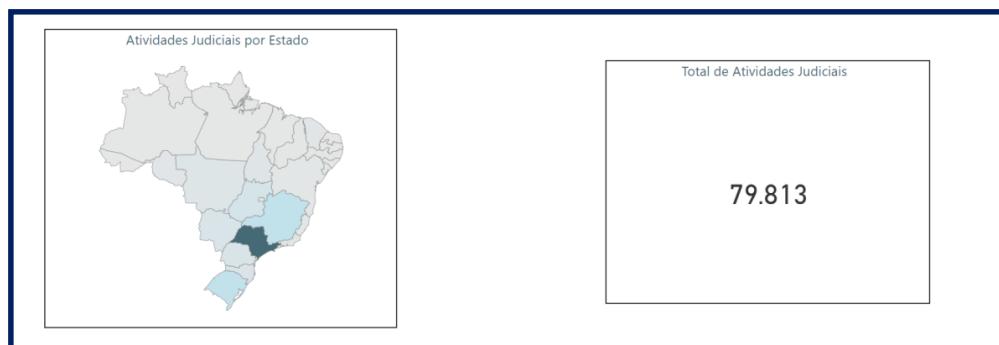
**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

SF19695.836609-08

**6. Índice de recorribilidade:**

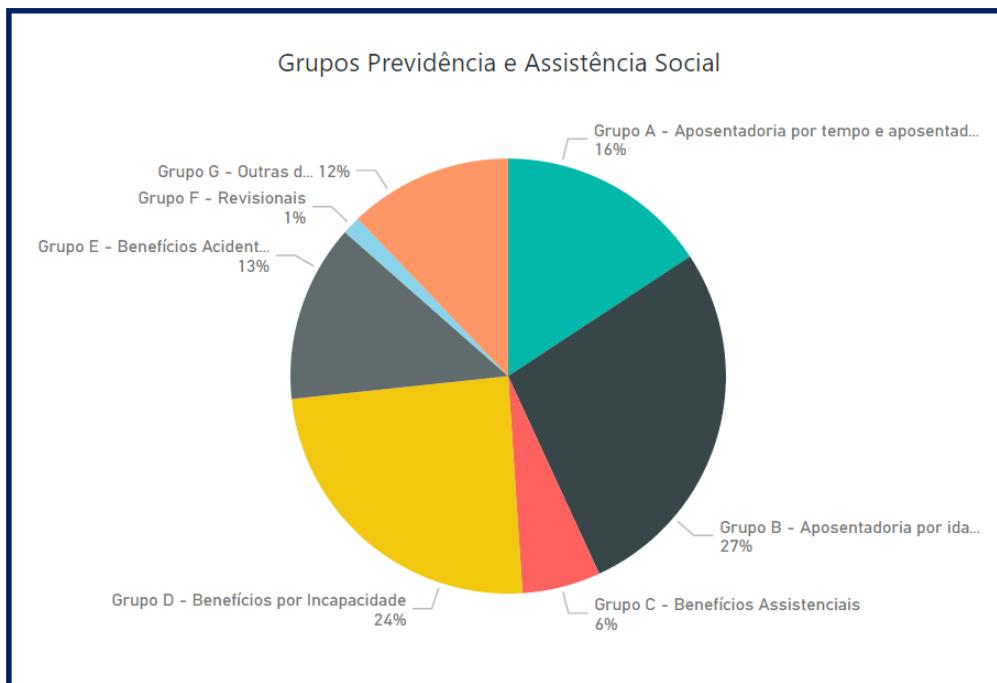
A informação relativa ao quantitativo de sentenças prolatadas, a bem da verdade, deve ser interpretada em conjunto com o índice de recorribilidade (pacificação social).

Com efeito, na Justiça Estadual, as sentenças proferidas em ações movidas contra o INSS foram objeto de recurso em **79.813** vezes (13% desse montante dizem respeito às ações acidentárias; 87%, às ações previdenciárias da competência delegada):





SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

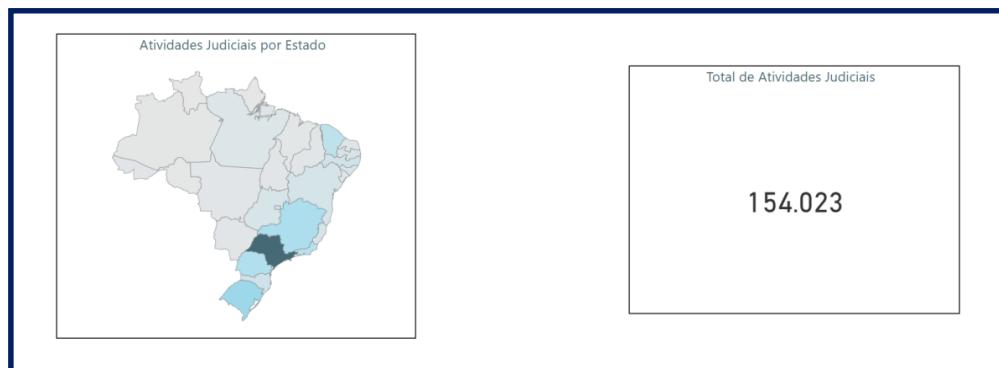
SF19695.83609-08

Percebe-se que mais de 50% das sentenças proferidas contra o INSS na Justiça Estadual são objeto de impugnação recursal (destaque para o quantitativo de recursos em ações relativas a benefício por incapacidade: 24%).

Na Justiça Federal, o número é impactante: das 671.438 sentenças proferidas em ações previdenciárias, apenas **154.023** foram objeto de insurgência recursal, o que representa 23% de taxa de recorribilidade:



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Em ações relativas a benefício por incapacidade (grande volume de demandas previdenciárias), a taxa recursal é infinitamente inferior àquela verificada na Justiça Estadual: 6,98%.



**O dado refinado demonstra a qualidade das sentenças proferidas na Justiça Federal em ações previdenciárias, seja pela notória especialização, seja pela adequada estruturação dos órgãos de instrução/julgamento.**



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke****7. Custo pelo tempo de tramitação de demandas:**

De acordo com o relatório Justiça em Números 2018, do CNJ, o tempo médio de tramitação dos processos na Justiça Estadual em primeira instância é de 7 anos e 5 meses, ao passo que nos Juizados Especiais Federais o tempo médio é de 1 ano e 6 meses.

SF19695.83609-08





SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**JUSTIÇA EM  
NÚMEROS

SF19695.836609-08



No ano de 2018, foram propostos 248.751 processos judiciais na Justiça Estadual e desses 82% são atribuídos à competência delegada, estima-se que 203.976 processos poderiam ser propostos perante os Juizados Especiais Federais.

Ainda de acordo com o resultado do RGPS para o ano de 2018, tem-se o pagamento de precatórios e RPVS previdenciários na ordem de R\$ 15 bilhões, dos quais aproximadamente R\$ 4 bilhões decorrem da competência delegada.

**Com efeito, considerando a diferença média de 6 anos a mais de tempo de tramitação entre a competência delegada e os Juizados Especiais Federais, encontra-se dispêndio a maior a título de correção monetária no valor R\$ 1,061 bilhão por ano (R\$ 10,612 bilhões em 10 anos) e no valor anual de R\$ 1,548 bilhão (15,487 bilhões em 10 anos) a**



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

**título de juros de mora, o que representa potencial impacto positivo de R\$ 26,1 bilhões em 10 anos.**

Ademais, diante disso e a partir dos dados do referido relatório, no que tange aos custos do Poder Judiciário, chega-se a diferença de R\$ 13.295,00 a mais por processo que tramita na Justiça Estadual.

**Considerando o número de 203.976 processos poderiam ser propostos perante os Juizados Especiais Federais, tem-se que a mitigação da competência delegada representaria ainda redução das despesas pelos Tribunais de Justiça na ordem de R\$ 2.71 bilhões por ano ou R\$ 27.1 bilhões em 10 anos.**

SF19695.836609-08

**8. Impactos do tempo de tramitação no custo operacional dos órgãos envolvidos (PGF e INSS):**

O relatório do Tribunal de Contas da União contido no Acórdão 2894/2018 TCU-Plenário, que trata da judicialização previdenciária, aponta o custo operacional anual dos órgãos envolvidos nas demandas dessa natureza (p. 23):

- PROCURADORIA-GERAL FEDERAL – R\$ 774.103.530,76\*
- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – R\$ 522.696.817,18\*

*\*Ano de 2016*

Partindo desse dado e considerando a propositura de um total de 1.468.844 processos previdenciários no ano de 2018, chega-se aos valores de:



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

- R\$ 527,02 por processo/ano no âmbito da PGF; e
- R\$ 355,86 por processo/ano no âmbito do INSS.

Levando em consideração que a tramitação dos processos na Justiça estadual apresenta em média 6 anos a mais do que a tramitação no JEF, tem-se que a cada processo proposto na Justiça estadual há a ampliação do custo operacional em:

- R\$ 3.162,09 para a PGF; e
- R\$ 2.135,16 para o INSS.

Assim, os impactos dessa ampliação nos custos dos 203.976 processos poderiam ser propostos perante os Juizados Especiais Federais para cada órgão são de:

- R\$ 644.990.470,84 para a PGF; e
- R\$ 435.521.396,16 para o INSS.

O que totaliza um **prejuízo estimado aos cofres públicos de R\$ 1,08 bilhão** a cada ano em que são propostos novos processos na Justiça estadual ou de **R\$ 10,8 bilhões em 10 anos**.

**9. Impactos quanto aos valores pagos a título de perícia judicial:**

Por fim, destaque-se que na Justiça Federal o valor médio pago em cada perícia judicial é de R\$ 200,00 (duzentos reais). Já o pagamento de perícia judicial na Justiça Estadual tem ocorrido em valores até cinco vezes superior ao observado no âmbito dos Juizados Especiais Federais, o que

  
SF19695.836609-08



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

representa um acréscimo de 555% no gasto orçamentário com pagamento de perícias judiciais.

Conforme levantamento realizado pela PGF, no ano de 2017 foram realizadas 1.176.856 perícias judiciais e em 2018 1.229.957. Considerando a média nacional apurada pelo CNJ de que 13% (159.894) dos processos previdenciários onde há perícia que deveriam tramitar na Justiça Federal foram distribuídos para a Justiça Estadual, houve uma despesa adicional no ano de 2018 de R\$ 145,65 milhões em razão da diferença entre o custo médio do pagamento das perícias pela Justiça Estadual (R\$ 177.635.838,24) e o da Justiça Federal (R\$ 31.978.882), o que resulta no valor **de R\$ 1,4 bilhão em 10 anos.**

  
SF19695.836609-08

#### **10. Resumo dos impactos positivos da mitigação da competência delegada**

Portanto, nos termos expostos, tem-se que a mitigação da competência delegada, ao longo de 10 anos, reduzirá as **despesas da União em R\$ 38,3 bilhões**, assim discriminadas:

- a) R\$ 26,1 bilhões com menor pagamento de juros e correção monetária;
- b) R\$ 10,8 bilhões com a redução das despesas operacionais da AGU/PGF e INSS; e
- c) R\$ 1,4 bilhão com a redução de despesas com perícias médicas judiciais.



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Adicionalmente, importará na redução em **27,1 bilhões**, ao longo de 10 anos, dos custos operacionais pelos Tribunais de Justiça.



SF19695.83609-08

**COMPARTILHAMENTO BASE DE DADOS****Síntese:**

- 1) A Constituição Federal determinada que a administração tributária da Fazenda Pública é que tem que guardar sigilo fiscal perante terceiros, sem que órgão específico que integra a administração tributária possa monopolizar o sigilo fiscal;
- 2) A PGFN emitiu o parecer nº 980, de 30/06/2004, aprovado pelo então Ministro da Fazenda, consolidando o entendimento de que a Receita Federal deve fornecer informações de forma ampla e irrestrita aos órgãos da administração tributária, o que já é acatado pela RFB nos seguintes termos:

*“a) a troca de informações entre a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional deve ser ampla e irrestrita, não se justificando nenhuma forma de restrição ao compartilhamento de dados cadastrais e de informações econômico-fiscais;*

*b) o compartilhamento de informações econômico-fiscais entre órgãos integrantes da administração tributária federal não significa quebra do sigilo fiscal, considerando, ainda, que a custódia da informação sigilosa passa para o respectivo solicitante”. (grifado)*

- 3) O compartilhamento de base de dados entre os integrantes da administração tributária é indispensável para a escrituração de obrigações fiscais, previdenciária e trabalhistas, bem como para as atividades de fiscalização e arrecadação;



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

  
 SF19695.83609-08

4) A ausência de informações qualificadas pela Procuradoria-Geral Federal gera **perda de arrecadação estimada em R\$ 2 bilhões** por ano nas atividades de cobrança e recuperação de créditos, notadamente na execução fiscal trabalhista (atividade que executa por força de delegação da PGFN)

**Fundamentação:**

A discussão quanto ao alcance do sigilo fiscal não é novidade e não se qualifica como argumento jurídico para que a SRF deixe de integrar o Comitê Gestor do eSocial e volte a desenvolver sistema próprio para fins de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais nas hipóteses previstas para o eSocial, o que colidiria frontalmente com o comando presidencial contido no art. 3º do Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014, notadamente quanto aos princípios da racionalização e simplificação do cumprimento de obrigações e da eliminação da redundância nas informações prestadas pelas pessoas físicas e jurídicas.

Isso porque inexiste no ordenamento jurídico brasileiro o monopólio do sigilo fiscal por órgão ou entidade específico da União. Pelo contrário, é a Fazenda Pública que deve guardar o sigilo fiscal, sendo que o seu conjunto de órgãos e entidades competentes para as atividades fiscalizatórias e arrecadatórias é que formará sua administração tributária, sendo intrínseco ao funcionamento desta administração tributária o compartilhamento de bases de dados para a execução de suas atribuições legais.

Extrai-se este entendimento de leitura atenta da Constituição Federal de 1988, sendo revelador o disposto no inciso XXII de seu art. 37:

*Art. 37. ...*

*(...)*

*XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (grifado)*



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

  
 SF19695.83609-08

Igualmente, quando a Constituição Federal autorizou a vinculação de receitas, deixou eloquentemente de autorizá-la para órgão específico da União, ressalvando expressamente o conjunto das atividades da administração tributária. Confira-se o disposto no inciso IV de seu art. 167:

*Art. 167. ...*

*(...)*

*IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). (grifado)*

Por fim, ao autorizar a identificação do patrimônio, dos rendimentos e das atividades econômicas do contribuinte, a Constituição Federal autorizou novamente a administração tributária, nos exatos termos do § 1º de seu art. 145:

*Art. 145. ...*

*(...)*

*§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (grifado)*

Portanto, quando a lei atribui a órgão ou entidade da União a competência para a realização de atividades fiscalizatórias e arrecadatórias, evidentemente que estende a estes a condição de integrante da administração tributária da Fazenda Pública, passando este conjunto o ter o dever legal de



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

guardar o sigilo fiscal perante terceiros, sem que o sigilo fiscal possa ser imponível reciprocamente por cada um destes elementos entre si.

SF19695.836609-08

Esta interpretação fica ainda mais clara quando da leitura do disposto no artigo 198 do Código Tributário Nacional - CTN, que impõe à Fazenda Pública e seus servidores o dever de observância do sigilo fiscal, inexistindo, repita-se, monopólio do sigilo fiscal por órgão específico. Confira-se:

*Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)*

*§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001) (grifado)*

Ao contrário, extraí-se da leitura conjunta dos artigos 198 e 199 do CTN que, além de inexistir sigilo fiscal imponível entre os órgãos que integram a administração tributária de determinada Fazenda Pública, as informações devem inclusive ser permutadas com outros entes da Federação ou, estabelecida em tratados, acordos ou convênios, com Estados estrangeiros:

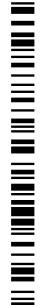
*Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permute de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.*

*Parágrafo único. A Fazenda Pública da União, na forma estabelecida em tratados, acordos ou convênios, poderá permutar informações com Estados estrangeiros no interesse da arrecadação e da fiscalização de tributos. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001). (grifado)*



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

  
 SF19695.836609-08

Portanto, resta claro que a expressão Fazenda Pública envolve todos os órgãos e entidades da União que exerçam atividades de escrituração, organização, fiscalização e arrecadação tributária, de modo que, descabe falar em sigilo fiscal quando os integrantes da administração tributária compartilham reciprocamente informações e bases de dados para a consecução de suas atribuições legais, havendo na hipótese unicamente a transferência da custódia de tais dados a outro integrante da administração tributária o qual, igualmente, deverá guardar o sigilo respectivo, nos termos da legislação em vigor.

No que tange ao acesso a informações pela Procuradoria-Geral Federal, a PGFN, órgão da AGU também, é a que possui o acesso mais amplo às bases de dados da RFB, de forma eletrônica, o que foi concretizado por meio do Parecer PGFN nº 980, de 30/06/2004, aprovado pelo então Ministro da Fazenda, o qual conclui que:

- “a) a troca de informações entre a Secretaria da Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional **deve ser ampla e irrestrita**, não se justificando nenhuma forma de restrição ao compartilhamento de dados cadastrais e de informações econômico-fiscais;
- b) **o compartilhamento de informações econômico-fiscais entre órgãos integrantes da administração tributária federal não significa quebra do sigilo fiscal**, considerando, ainda, que a custódia da informação sigilosa passa para o respectivo solicitante”. (grifado)

Pois bem, em decorrência do inciso II, do § 3º do art. 16 da aludida Lei nº 11.457/2007, fora estabelecida a possibilidade de delegação pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional à Procuradoria-Geral Federal da atribuição de representação judicial e extrajudicial da União nos processos da Justiça do Trabalho relacionados com a cobrança de contribuições previdenciárias, de imposto de renda retido na fonte e de multas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização do trabalho, tendo esta delegação se concretizado por meio da Portaria Conjunta PGFN/PGF nº 433, de 25 de abril de 2007.

Adicionalmente, a Procuradoria-Geral Federal também é responsável pelas atividades de cobrança extrajudicial ou judicial dos créditos tributários das autarquias e fundações públicas federais, investindo-



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

se inequivocamente na condição de órgão integrante da administração tributária federal quando do desempenho destas funções legais.

SF19695.836609-08

Todavia, embora a PGF atualmente represente a União para a execução fiscal trabalhista junto à Justiça do Trabalho e atue diretamente na cobrança de créditos tributários das autarquias e fundações, executando atividade típica de órgão integrante da administração tributária, observa-se que não houve o cumprimento no disposto no Parecer PGFN nº 980, de 30/06/2004, aprovado pelo então Ministro da Fazenda, eis não ter sido disponibilizado à PGF, nos convênios firmados com a AGU, o acesso amplo e irrestrito às bases de dados administrados pela SRF.

A ausência de tais informações é fator que contribui fortemente para a frustração de arrecadação nas atividades da PGF, sendo que os números fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça exemplificam de forma clara que a inexistência de tais informações pela PGF também tem sido fator decisivo para a redução, ano a ano, dos valores arrecadados a título de contribuições sociais junto à Justiça do Trabalho:

**Gráfico 5.5 – Série histórica das arrecadações da Justiça do Trabalho**



Por fim, cumpre destacar que o Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, e Portaria RFB nº 1.384, de 9 de setembro de 2016, não equacionaram a questão, eis que o acesso aos sistemas ali listados já era disponibilizado à PGF, não sendo suficiente para o desempenho de atividades típicas de órgão integrante da administração tributária o acesso superficial às bases de dados ali descritas, muitas delas referentes exclusivamente a informações cadastrais.



SENADO FEDERAL

**Gabinete da Senadora Soraya Thronicke**

Portanto, tem-se que a medida ora proposta tem o potencial de gerar incremento de arrecadação pela Procuradoria-Geral Federal na ordem de **R\$ 2 bilhões por ano**, representando aumento de arrecadação de **R\$ 20 bilhões em 10 anos.**

SF19695.83609-08

## **REGULAMENTAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO VERBAS INDENIZATÓRIAS NA JUSTIÇA DO TRABALHO**

Atualmente, no âmbito da Justiça do Trabalho, embora o §3º do art. 832 da CLT determine a discriminação da natureza jurídica das parcelas remuneratórias constantes da condenação ou do acordo homologado em juízo, o que se verifica na prática conciliatória é a atribuição de natureza jurídica indenizatória da maior parte das verbas, mesmo aquelas de natureza tipicamente remuneratória, o que resulta **na impossibilidade de arrecadação de imposto de renda e contribuição previdenciárias**.

Considerando o valor de R\$ 13 bilhões pagos nas Justiça do Trabalho a título de acordos judiciais, no ano de 2018, e assumindo a estimativa conservadora de que 50% dessas verbas foram discriminadas como de natureza indenizatória, quando na realidade possuíam natureza remuneratória, encontra-se o valor de R\$ 6,5 bilhões sobre os quais não houve incidência do imposto de renda e contribuições sociais.

Com efeito, considerando as alíquotas aplicáveis a cada espécie, alteração ora proposta tem o potencial de gerar receita adicional de **R\$ 1,95 bilhão por ano**, o que representa aumento de receita da ordem de **R\$ 19,5 bilhões em 10 anos**.

Sala da Comissão,

Senadora SORAYA THRONICKE

**PL 2999/2019  
00003-U**



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PL nº 2999, de 2019)

**SF19901.80626-29**

Acrescente-se onde couber no Projeto de Lei nº 2.999, de 2019, o seguinte artigo:

**“Art. X.** Fica instituído, a partir de janeiro de 2020, o serviço integrado de perícias médicas para subsidiar as decisões nos processos administrativos e judiciais em que se busquem a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

§ 1º As atividades prestadas no âmbito do serviço integrado previsto no *caput* deste artigo serão executadas pelos integrantes da carreira de Perito Médico Federal de que trata o art. 30 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

§ 2º Será criado, por regulamento, o Comitê Gestor Nacional do Serviço Integrado de Perícias Médicas, composto por representantes indicados, no mínimo, pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Subsecretaria de Perícia Médica Federal da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que o coordenará;

II - Conselho de Justiça Federal;

III - Conselho Nacional de Justiça;

IV - Advocacia-Geral da União; e

V - Instituto Nacional do Seguro Social.

§ 3º Caberá ao Comitê Gestor Nacional de que trata o § 2º, entre outras atribuições definidas em Regulamento, estabelecer critérios para realização da perícia médica e definir a forma de acesso e compartilhamento das informações dos sistemas utilizados para realização da perícia médica.”

## JUSTIFICAÇÃO

A emenda que propomos pretende criar um sistema integrado de perícias médicas que tornariam mais fáceis e ágeis as decisões nos processos administrativos e judiciais em que se busquem a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, de forma a melhorar o atendimento ao cidadão que necessita desses serviços.

Para gerir esse sistema integrado, preconizamos que regulamento crie um comitê gestor nacional, composto, pelo menos, de representantes dos seguintes órgãos: Subsecretaria de Perícia Médica Federal da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, que o coordenará; Conselho de Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Advocacia-Geral da União; e Instituto Nacional do Seguro Social.

Entre outras atribuições, o comitê gestor nacional, estabeleceria critérios para realização da perícia médica e definiria a forma de acesso e compartilhamento das informações dos sistemas utilizados para realização da perícia médica.

Sala da Comissão,

Senador ACIR GURGACZ



6



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**PARECER Nº , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2018, da Comissão Mista de Desburocratização, que *altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da sociedade limitada.*

SF/194.14.661/00-99

**RELATOR:** Senador ANTONIO ANASTASIA

**I – RELATÓRIO**

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 11, de 2018, da Comissão Mista de Desburocratização, que aperfeiçoa as regras da sociedade limitada.

O art. 1º acrescenta os arts. 1.054-A, 1.054-B, 1.059-A e 1.065-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

O *caput* do art. 1.054-A estabelece que a sociedade limitada unipessoal é constituída por uma só pessoa natural ou jurídica titular da totalidade das quotas em que se divide o capital social. O § 1º determina que a unipessoalidade pode resultar também da concentração, na titularidade de um único sócio, da totalidade das quotas, independentemente da causa de que resulte. O § 2º prevê que o sócio único da sociedade limitada unipessoal pode torná-la plural pela cessão de parte de suas quotas ou de parte destacada de sua única quota, ou por aumento de capital social a ser subscrito por novo sócio, feitas as alterações necessárias no contrato social. O § 3º prescreve que as decisões do sócio único dispensam a realização de reuniões ou assembleias, mas devem ser registradas em instrumentos por ele assinados, que só produzirão efeitos após o arquivamento no Registro Público de Empresas. O § 4º determina que os impedimentos e limitações para o exercício de atividade econômica que o único sócio possa ter estendem-se à sociedade.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

O *caput* do art. 1.054-B permite à sociedade limitada emitir debêntures, que conferirão aos titulares direito de crédito, nas condições da escritura de emissão e, se houver, do certificado. O parágrafo único determina que será privada a emissão de debêntures pela sociedade limitada.

O *caput* do art. 1.059-A prevê que o contrato social pode instituir quotas preferenciais que atribuam a seus titulares a prioridade no recebimento de dividendos mínimos, fixos ou diferenciais, cumulativos ou não, ou para lhes conferir o direito de eleger um dos administradores. O § 1º prescreve que a outorga de qualquer das vantagens previstas no *caput* do artigo pode ser por prazo determinado ou indeterminado. O § 2º possibilita ao contrato social estabelecer a supressão ou limitação do exercício do direito de voto pelo sócio titular de quotas preferenciais. O § 3º determina que o número de quotas preferenciais com supressão ou limitação do direito de voto não pode superar a metade do capital social. O § 4º estabelece que o sócio titular de quotas preferenciais, com direito de voto suprimido ou limitado, readquire o seu exercício quando as vantagens previstas no contrato social não se tornarem efetivas por três exercícios sociais consecutivos.

O *caput* do art. 1.065-A faculta ao contrato social instituir conselho de administração, regulando sua composição, competência e funcionamento, respeitados os direitos essenciais dos sócios. O § 1º determina que as deliberações tomadas pelo conselho de administração devem ser registradas em atas, lavradas em livro próprio ou sistema seguro de verificação. O § 2º prevê que se a matéria objeto de deliberação deva produzir efeitos perante terceiros, a ata ou a certidão de inteiro teor dela deve ser arquivada no Registro Público de Empresas.

O art. 2º estabelece que a lei que resultar da aprovação do projeto entrará em vigor na data da sua publicação.

Consta do Relatório Final da Comissão Mista de Desburocratização que “*as alterações no tratamento da sociedade limitada estão em linha com as modificações sugeridas pela Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto de Código Comercial no Senado Federal e são a possibilidade de sociedade limitada unipessoal, de constituição de conselho de administração, de emissão de quotas preferenciais e de debêntures*”.

SF19414.66100-99



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Antes que houvesse deliberação em Plenário sobre a matéria, foi aprovado o Requerimento nº 365, de 2019, dos Senadores Eduardo Braga e Esperidião Amin, para que fosse ouvida esta Comissão.

Não foram apresentadas emendas.

SF/194.14.661/00-99

## II – ANÁLISE

O projeto cuida de matéria inserida na competência legislativa privativa da União, de acordo com o art. 22, inciso I da Constituição (Direito Civil e Comercial). Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Lei Maior.

Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da proposição em exame. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida. Tampouco se verifica vício de injuridicidade.

Quanto à regimentalidade, cabe destacar que seu trâmite observou o disposto nos arts. 142 e 143 do Regimento Comum.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Não há inclusão de matéria diversa do tema tratado na proposição, e a sua redação, a nosso ver, apresenta-se adequada.

Em relação ao mérito, somos favoráveis à aprovação da matéria.

A possibilidade de constituição de sociedade limitada unipessoal por pessoa natural ou jurídica reduzirá a prática de inserir no contrato social pessoa desinteressada na atividade empresarial apenas para cumprir a exigência de ao menos duas pessoas para formação de sociedade com limitação da responsabilidade.

O ordenamento jurídico já permite a figura da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI), inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A vantagem da permissão de constituição de sociedade limitada unipessoal decorre da possibilidade de conversão da sociedade pluripessoal em unipessoal e de unipessoal para pluripessoal, sem necessidade de utilização da figura da EIRELI. Atualmente, se a sociedade limitada se tornar unipessoal (por saída de um dos sócios), é necessária a constituição de EIRELI, assim como é necessária a constituição de sociedade limitada se a EIRELI quiser se tornar “pluripessoal”.

Eventual abuso no uso da personalidade jurídica da sociedade limitada unipessoal, em casos envolvendo por exemplo interesses consumeristas, ambientais, trabalhistas e fiscais, entre outros, poderá o abuso ser coibido por meio da atuação específica em processo judicial.

SF/194.14.661/00-99

Quanto à emissão de debêntures pela sociedade limitada, vale destacar que atualmente não há previsão legal. De acordo com o projeto, passa a ser possível a captação de recursos pela sociedade limitada por meio da emissão de debêntures, assim como ocorre em relação à sociedade anônima. Importante que a emissão de debêntures se dará de forma privada, a pessoas determinadas, sendo vedada a captação de recursos do público investidor (pessoas indeterminadas) por meio da inovação legislativa.

Em relação à emissão de quotas preferenciais com determinadas vantagens, mas com restrição do direito de voto, é medida que possibilitará conferir maior liberdade aos sócios da sociedade limitada para regular seus direitos e obrigações. Há sócios que não querem participar das decisões da sociedade, mas desejam ter maiores vantagens no resultado, bem como há outros sócios que desejam permanecer com o controle da sociedade em troca de menor participação no resultado. Vale destacar que a sociedade limitada em regra geral é constituída por poucas pessoas, que muitas vezes já se conhecem, e cuja relação em muitos casos é de natureza familiar.

A possibilidade de constituição de conselho de administração pela sociedade limitada, já admitida implicitamente pela legislação em vigor, atende aos interesses da sociedade de maior porte, constituída por muitos sócios e que não desejam se transformar em sociedade anônima. Sendo assim, permite-se a constituição de conselho de administração que colaborará para o aprimoramento da governança da sociedade limitada. Registre-se que não se torna obrigatória a constituição de conselho de administração por todas as sociedades limitadas.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**III – VOTO**

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 11, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF19414.66100-99



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 11, DE 2018

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da sociedade limitada.

AUTORIA: Comissão Mista de Desburocratização

#### DOCUMENTOS:

\_ Parecer nº 1, de 2017, da Comissão Mista de Desburocratização

<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7344177&disposition=inline>

\_ Legislação citada

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002-01-10;10406>

### VIII.4. Sociedade Limitada

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da sociedade limitada.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar dos arts. 1.054-A, 1.054-B, 1.059-A e 1.065-A, com a seguinte redação:

**“Art. 1.054-A.** A sociedade limitada unipessoal é constituída por uma só pessoa natural ou jurídica titular da totalidade das quotas em que se divide o capital social.

§ 1º A unipessoalidade pode resultar também da concentração, na titularidade de um único sócio, da totalidade das quotas, independentemente da causa de que resulte.

§ 2º O sócio único da sociedade limitada unipessoal pode torná-la plural pela cessão de parte de suas quotas ou de parte destacada de sua única quota, ou por aumento de capital social a ser subscrito por novo sócio, feitas as alterações necessárias no contrato social.

§ 3º As decisões do sócio único dispensam a realização de reuniões ou assembleias, mas devem ser registradas em instrumentos por ele assinados que só produzirão efeitos após o arquivamento no Registro Público de Empresas.

§ 4º Os impedimentos e limitações para o exercício de atividade econômica que o único sócio possa ter estendem-se à sociedade.”

**“Art. 1.054-B.** A sociedade limitada pode emitir debêntures, que conferirão aos titulares direito de crédito, nas condições da escritura de emissão e, se houver, do certificado.

*Parágrafo único.* Será privada a emissão de debêntures pela sociedade limitada.”

**“Art. 1.059-A.** O contrato social pode instituir quotas preferenciais que atribuam a seus titulares a prioridade no recebimento de dividendos mínimos, fixos ou diferenciais, cumulativos ou não, ou para lhes conferir o direito de eleger um dos administradores.

§ 1º A outorga de qualquer das vantagens previstas no *caput* deste artigo pode ser por prazo determinado ou indeterminado.

§ 2º O contrato social pode estabelecer a supressão ou limitação do exercício do direito de voto pelo sócio titular de quotas preferenciais.

§ 3º O número de quotas preferenciais com supressão ou limitação do direito de voto não pode superar a metade do capital social.

§ 4º O sócio titular de quotas preferenciais, com direito de voto suprimido ou limitado, readquire o seu exercício quando as vantagens previstas no contrato social não se tornarem efetivas por três exercícios sociais consecutivos.”

**“Art. 1.065-A.** O contrato social pode instituir conselho de administração, regulando sua composição, competência e funcionamento, respeitados os direitos essenciais dos sócios.

§ 1º As deliberações tomadas pelo conselho de administração devem ser registradas em atas, lavradas em livro próprio ou sistema seguro de verificação.

§ 2º Se a matéria objeto de deliberação deva produzir efeitos perante terceiros, a ata ou a certidão de inteiro teor dela deve ser arquivada no Registro Público de Empresas.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





## Relatório de Registro de Presença

**ATN 3/2016, 14/12/2017 às 09h45 - 5<sup>a</sup>, Reunião**

Comissão Mista de Desburocratização (ATN nº 3, de 2016 )

Senado Federal	
TITULARES	SUPLENTES
GARIBALDI ALVES FILHO	1. VAGO
SIMONE TEBET	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE
PAULO ROCHA	4. SÉRGIO DE CASTRO
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
	7. VAGO

Câmara dos Deputados	
TITULARES	SUPLENTES
EFRAIM FILHO	1. ELI CORRÊA FILHO
JULIO LOPES	PRESENTE
LEONARDO QUINTÃO	PRESENTE
AFONSO FLORENCE	3. VALDIR COLATTO
JORGINHO MELLO	4. VAGO
PAULO ABI-ACKEL	5. VAGO
TADEU ALENCAR	6. GIUSEPPE VECCHI
	PRESENTE
	7. HUGO LEAL

### **Não Membros Presentes**

FAUSTO PINATO  
 ROMERO JUCÁ  
 SÉRGIO PETECÃO  
 WELLINGTON FAGUNDES  
 MARCELO SQUASSONI  
 VICENTINHO ALVES  
 DELEGADO EDSON MOREIRA  
 JOSÉ PIMENTEL  
 JONES MARTINS  
 JOÃO PAULO KLEINÜBING  
 VALDIR RAUPP  
 ATAÍDES OLIVEIRA  
 MARCELO AGUIAR  
 CIDINHO SANTOS  
 JOSÉ MEDEIROS  
 PAULO PAIM  
 REGINA SOUSA



## **CONGRESSO NACIONAL**

### **PARECER (CN) Nº 1, DE 2017**

Da COMISSÃO MISTA DE DESBUROCRATIZAÇÃO (ATN Nº 3, DE 2016 ), sobre o Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº3, de 2016, que Institui Comissão Mista de Desburocratização destinada a avaliar processos, procedimentos e rotinas realizados por órgãos e entidades da administração pública federal, assim como as respectivas estruturas organizacionais, nos termos que especifica.

**PRESIDENTE:** Deputado Federal Julio Lopes  
**RELATOR:** Senador Antonio Anastasia

14 de Dezembro de 2017



**CONGRESSO NACIONAL**



**COMISSÃO MISTA DE  
DESUROCRATIZAÇÃO**

**RELATÓRIO**

**BRASÍLIA, 2017**

COMISSÃO MISTA DE DESBUROCRATIZAÇÃO CRIADA PARA AVALIAR PROCESSOS, PROCEDIMENTOS E ROTINAS REALIZADOS POR ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ASSIM COMO AS RESPECTIVAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS.



**Presidente:** Deputado JULIO LOPES

**Relator:** Senador ANTONIO ANASTASIA

**Deputados Titulares e Suplentes**

Deputado EFRAIM FILHO

Deputado LEONARDO QUINTÃO

Deputado AFONSO FLORENCE

Deputado JORGINHO MELLO

Deputado PAULO ABI-ACKEL

Deputado TADEU ALENCAR

Deputado ELI CORRÊA FILHO

Deputado VALDIR COLATTO

Deputado GIUSEPPE VECCI

Deputado HUGO LEAL

**Senadores Titulares**

Senador GARIBALDI ALVES FILHO

Senadora SIMONE TEBET

Senador PAULO ROCHA

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO

Senador WILDER MORAES

Senador ARMANDO MONTEIRO

## SUMÁRIO

Apresentação .....	5
I. Introdução .....	6
II. Contextualização: desburocratização e ambiente de negócios no Brasil .....	11
III. Redução do tempo necessário para a concessão de patentes .....	21
IV. Simplificação das normas para abertura e fechamento de empresas .....	24
V. Flexibilização das regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro .....	37
VI. Absorção de algumas proposições .....	45
VII. Proposições .....	47
VIII.1. Registro em Portal Eletrônico federal .....	48
VIII.2. Disponibilização dos dados de registro a qualquer pessoa .....	49
VIII.3. Empresa Individual de Responsabilidade Limitada .....	50
VIII.4. Sociedade Limitada .....	51
VIII.5. Separação, divórcio e extinção da união estável por ato unilateral e pela via extrajudicial quando houver filho incapaz ou nascituro .....	53
VIII.6. Inventário e partilha com testamento ou herdeiro incapaz .....	56
VIII.7. Registro de nascimento solicitados via Unidades Interligadas serão realizados pelo cartório de residência dos genitores .....	58
VIII.8. Procedimento de alteração de regime de bens do casamento e da união estável (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes) .....	59
VIII.9. Habilitação do casamento (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes) .....	61
VIII.10. Conversão da união estável em casamento (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes) .....	63
VIII.11. Suspensão e interrupção da prescrição .....	64
VIII.12. Interpelação extrajudicial para condição resolutiva tácita (como nos casos de resolução do contrato por inadimplemento) .....	66
VIII.13. Adjudicação compulsória em promessa de compra e venda e reate de trato sucessivo .....	67
VIII.14. Horário de funcionamento dos serviços notariais e de registro .....	71
VIII.15. Alienação fiduciária em garantia de móveis e independência do registro de direitos reais sobre veículos em relação a restrições tributárias e administrativas .....	72
VIII.16. Intermediação entre usuários e as serventias extrajudiciais de localidades diversas .....	75
VIII.17. Extração de carta de sentença por tabeliães de notas .....	77
VIII.18. Normas mínimas nacionais para os serviços notariais e de registro .....	78
VIII.19. Títulos protestáveis .....	79
VIII.20. Incompetência do tabelião de notas para análise de prescrição e decadência .....	80
VIII.21. Direito à constrição cautelar nos processos judiciais envolvendo cobrança de créditos .....	81
VIII.22. Citação por edital no caso de réu com endereço desconhecido .....	83
VIII.23. Documento particular assinado pelo devedor como título executivo extrajudicial .....	84
VIII.24. Evicção de imóveis objeto de alienação .....	85
VIII.25. Exigência de regularidade administrativa e tributária para a prática de atos jurídicos de natureza civil .....	87



VIII.26.	Assembleias eletrônicas e coletas de votos posteriores em condomínio edilício	89
VIII.27.	Depósito vinculado de dinheiro ( <i>escrow</i> ) .....	91
VIII.28.	Institui o Conselho de Gestão Fiscal (PL nº 8.325, de 2017, do Deputado Júlio Lopes).....	93
VIII.29.	Periodicidade de fiscalização ambiental (PL nº 8.326, de 2017, do Deputado Júlio Lopes).....	97
VIII.30.	Respostas a consultas aos órgãos públicos (PL nº 8.341, de 2017, do Deputado Júlio Lopes) .....	98
VIII.31.	Simplificar encerramento de dissolução de sociedade (PL nº 8.534, de 2017, do Deputado Júlio Lopes) .....	100
VIII.	Recomendações .....	101
IX.	Proposta de Fiscalização e Controle .....	105



SF117612.20825-64

## APRESENTAÇÃO

A desburocratização e a consequente melhoria do ambiente de negócios são um requisito essencial para a elevação das taxas de investimento e de crescimento econômico no País. Conforme se evidencia neste documento, comparações internacionais sobre ambiente de negócios apoiadas no Relatório *Doing Business* publicado pelo Banco Mundial colocam o Brasil em uma posição particularmente desconfortável na maioria dos indicadores usados naquela publicação. Se esse diagnóstico, por um lado, preocupa todos aqueles que se interessam pela criação de um ambiente favorável ao investimento e ao crescimento econômico, por outro indica haver um amplo espaço para a redução da burocracia no País.

Buscando contribuir para esse propósito, os Presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados instituíram, mediante o Ato Conjunto nº 3, de 2016, a Comissão Mista de Desburocratização, com a finalidade de *avaliar processos, procedimentos e rotinas realizados por órgãos e entidades da administração pública federal, assim como as respectivas estruturas organizacionais, nos termos que especifica*.

Neste Relatório Final da Comissão que ora apresentamos buscamos sintetizar as contribuições que resultaram de sua atuação.

SENADOR ANTONIO ANASTASIA



## I. INTRODUÇÃO

Por meio do Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, foi criada em 8 de dezembro de 2016, no Congresso Nacional, a Comissão Mista de Desburocratização, destinada a avaliar processos, procedimentos e rotinas realizados por órgãos e entidades da administração pública federal, assim como as respectivas estruturas organizacionais. Instalada no dia 13 de dezembro do mesmo ano, a Comissão foi prorrogada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara nº 2, de 2017, até 22 de dezembro deste ano.

A composição da Comissão foi a seguinte:

Titulares:

Deputado Julio Lopes, Presidente;  
Senador Antonio Anastasia, Relator;  
Deputado Afonso Florence;  
Deputado Efraim Filho;  
Deputado Jorginho Mello;  
Deputado Leonardo Quintão;  
Deputado Paulo Abi-Ackel;  
Deputado Tadeu Alencar;  
Senador Armando Monteiro  
Senador Fernando Bezerra Coelho;  
Senador Garibaldi Alves Filho;  
Senador Paulo Rocha;  
Senador Wilder Morais; e



Senadora Simone Tebet.

Suplentes:

Deputado Eli Corrêa;

Deputado Giuseppe Vecchi;

Deputado Hugo Leal; e

Deputado Valdir Colatto.

A Comissão Mista de Desburocratização reuniu-se nas quatro ocasiões indicadas abaixo:

Na 1<sup>a</sup> Reunião, no dia 13 de dezembro de 2016, houve a instalação da Comissão Mista de Desburocratização.

Na 2<sup>a</sup> Reunião, no dia 21 de março de 2017, foram debatidos os temas que poderiam ser objeto de estudo da Comissão, em especial os seguintes, sugeridos pelo Relator, Senador Antonio Anastasia: *i*) redução do tempo necessário para concessão de patentes pelo INPI, em especial para medicamentos; *ii*) flexibilização das regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro, de forma a estimular a concorrência entre cartórios e melhorar a qualidade dos serviços; *iii*) reformulação do marco legal da atividade de praticagem, para diminuir os altos custos existentes no setor; *iv*) revisão das regras de exportação e importação, a fim de facilitar a integração do mercado nacional com o comércio exterior; *v*) revisão das regras aplicáveis à autorização para pesquisas científicas realizadas com materiais sujeitos à vigilância sanitária; *vi*) simplificação das normas para abertura e fechamento de empresas; e *vii*) trânsito.



Na 3<sup>a</sup> Reunião, no dia 4 de outubro de 2017, foi aprovado o Requerimento nº 1, de realização de audiência pública para debater os temas de interesse da Comissão Mista de Desburocratização.

Na 4<sup>a</sup> Reunião, no dia 26 de outubro de 2017, foi realizada Audiência Pública Interativa, com a finalidade de debater os seguintes temas: a) simplificação das normas para abertura e fechamento de empresas; b) flexibilização das regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro, de forma a estimular a concorrência entre cartórios e melhorar a qualidades dos serviços prestados à população; e c) redução do tempo necessário para concessão de patentes pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), em especial para medicamentos.

Participaram da Reunião o Sr. Bruno Quick, Gerente de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, representando o Sr. Guilherme Afif Domingos, Presidente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE; o Sr. João Emílio Padovani Gonçalves, Gerente Executivo de Política Industrial da Confederação Nacional da Indústria, representando o Sr. Robson Braga de Andrade, Presidente da Confederação Nacional da Indústria – CNI; o Sr. Daniel Lago Rodrigues, Diretor de Relações Institucionais do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, representando o Sr. Sergio Jacomino, Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB; o Sr. Luiz Otávio Pimentel, Presidente do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI; o Sr. Conrado Vitor Lopes Fernandes, Diretor do Departamento de Registro Empresarial e Integração; o Sr. Claudio Marçal Freire, Presidente da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR); a Sra. Karine Maria Famer Boselli, Representante da Associação de Registradores de Pessoas Naturais (ARPEN



Brasil); o Sr. Paulo Roberto Gaiger Ferreira, Presidente do Conselho Federal do Colégio Notarial do Brasil; e o Sr. Manuel Matos, do Comitê Executivo do Conselho Nacional para Desburocratização.

Também houve respeitados juristas e intelectuais que prestaram contribuições aos debates e enriqueceram os trabalhos desta Comissão por meio de contatos mais informais, como os professores Flávio Tartuce, Hércules Alexandre da Costa Benício, José Miguel Garcia Medina e Arnaldo Camanho de Assis.

Conforme se evidencia ao longo deste Relatório, os trabalhos da Comissão complementam os esforços empreendidos no âmbito do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas instituído na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Ao relatar os trabalhos daquele Grupo, o Senador Armando Monteiro apontou quatro fatores que mantêm uma estreita associação com a evolução da produtividade no Brasil: *i*) ambiente tributário; *ii*) custo do financiamento; *iii*) burocracia, regulação e ambiente de negócios; e *iv*) infraestrutura. Os trabalhos da Comissão Mista de Desburocratização, ao enfocarem aspectos relacionados à propriedade intelectual, aos procedimentos de abertura e fechamento de empresas e às regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro, buscaram contribuir, em particular, para a melhoria do ambiente de negócios no País.

O presente documento, além desta introdução (parte I), compõe-se de sete partes. A parte II trata da contextualização referente à desburocratização e o ambiente de negócios no Brasil. Na sequência, a parte III cuida da redução do tempo necessário para a concessão de patentes no País. Na parte IV, encontra-se a simplificação das normas para abertura e fechamento de empresas. Na parte V, é abordada a flexibilização das regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro. Na parte VI, cuida-se de proposições



relevantíssimas que merecem ser absorvidas neste relatório. Na parte VII, foram inseridas as proposições destinadas a alterações do ordenamento jurídico vigente. Na parte VIII, são apresentadas recomendações e na parte IX foi abordada a eventual possibilidade de proposta de fiscalização e controle.



## II. CONTEXTUALIZAÇÃO: DESBUROCRATIZAÇÃO E AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL

A desburocratização e a consequente melhoria do ambiente de negócios são um requisito essencial para a elevação das taxas de investimento e de crescimento econômico no País. Isso ocorre porque a atividade econômica beneficia-se de regras claras e coerentes capazes de melhorar a previsibilidade das interações econômicas e de proteger parceiros contratuais contra a insegurança jurídica. Dessa forma, o ambiente de negócios relaciona-se com os níveis de complexidade associados, por exemplo, aos procedimentos de abertura e fechamento de empresas, de registro de propriedades ou de recolhimento de tributos.

Conforme se evidencia neste documento, comparações internacionais sobre o ambiente de negócios apoiadas no Relatório *Doing Business* publicado pelo Banco Mundial colocam o Brasil em uma posição particularmente desconfortável na maioria dos indicadores usados na aferição dessa variável. Amplamente discutido na audiência pública realizada pela Comissão, esse diagnóstico, por um lado, preocupa todos aqueles que se interessam pela criação de um ambiente favorável ao investimento e ao crescimento econômico, mas, por outro, indica haver um amplo espaço para a redução da burocracia no País.

Os indicadores publicados pelo Banco Mundial são definidos com base no conceito de “distância até a fronteira” (DAF). Essa medida avalia a distância das melhores práticas globais relacionadas à regulamentação de negócios. O indicador é definido de forma que uma maior pontuação reflete um ambiente de negócios mais eficiente e instituições jurídicas mais fortes.



As dez áreas sobre as quais se reúnem informações para se chegar a uma medida global do ambiente de negócios estão listadas a seguir:<sup>1</sup>

- Abertura de empresas;
- Obtenção de alvarás de construção;
- Obtenção de eletricidade;
- Registro de propriedades;
- Obtenção de crédito;
- Proteção de investidores minoritários;
- Pagamento de impostos;
- Comércio internacional;
- Execução de contratos; e
- Resolução de insolvência.



Trata-se de um amplo conjunto de indicadores que focam nos regulamentos relevantes para o ciclo de vida das pequenas e médias empresas 100% nacionais em um conjunto formado por um total de 190 economias. Os dados são obtidos com base em cenários padronizados para a cidade mais populosa em cada país e para a segunda cidade de negócios em 11 países como mais de 100 milhões de habitantes e o foco da análise recai sobre o setor formal da economia. Contudo, embora resultantes da ponderação de um amplo conjunto de indicadores, os dados publicados pelo Banco Mundial não contemplam todos os aspectos do ambiente de negócios, como estabilidade macroeconômica, corrupção, proximidade com outros mercados, regulamentos específicos sobre o investimento estrangeiro e mercados financeiros. Além disso, por se apoiarem em cenários padronizados, os dados nem sempre

---

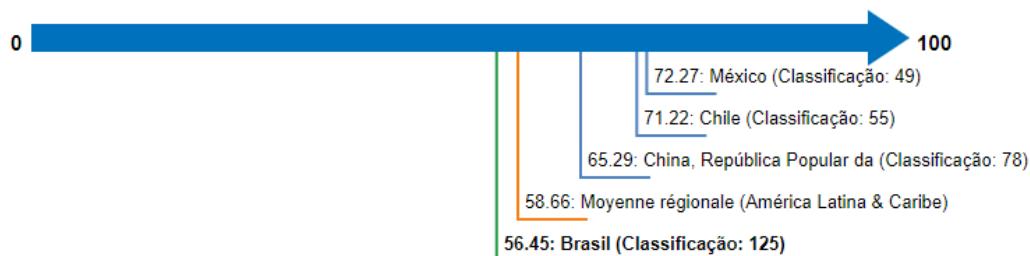
<sup>1</sup> A regulamentação do mercado de trabalho é uma área adicional não considerada na ponderação do *Doing Business* ou nos rankings internacionais.

SF17612.20825-64

refletem a realidade específica de uma determinada empresa ou de um determinado setor de atividade. Ainda assim, comparações internacionais baseadas no *Doing Business* fornecem um panorama bastante razoável dos níveis de burocratização da economia brasileira frente a outros países.

Na escala entre zero e cem divulgada pelo Banco Mundial, o Brasil obteve, no último relatório disponível, uma pontuação correspondente a 56,45, que o colocou, em um *ranking* formado por 190 economias, na desconfortável 125<sup>a</sup> posição (figura 1).<sup>2</sup>

**Figura 1 – Doing Business 2018, DAF (% pontos), Brasil**



Fonte: disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

Conforme se pode observar, o Brasil tem indicadores que o colocam em uma posição inferior quando confrontado com a média da América Latina e do Caribe, com a China (78<sup>a</sup> posição no *ranking*), com o Chile (55º) e com o México (49º).

A tabela 1 permite observar a DAF do Brasil em cada uma das dez áreas que compõem a medida global do *Doing Business*.

<sup>2</sup> Os dados mencionados ao longo desta seção foram extraídos de <http://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

**Tabela 1 – Doing Business 2018 segmentado por área, DAF (% pontos), Brasil**

Tópicos	DB 2018 Classificação	DAF 2018	DAF 2017	Variação
Global	125	56,45	56,07	0,38
Abertura de empresas	176	65,05	65,04	0,01
Obtenção de alvarás de construção	170	49,83	49,79	0,04
Obtenção de eletricidade	45	82,46	81,23	1,23
Registro de propriedades	131	52,60	52,62	0,02
Obtenção de crédito	105	45,00	45,00	–
Proteção de investidores minoritários	43	63,33	63,33	–
Pagamento de impostos	184	32,97	32,97	–
Comércio internacional	139	59,78	55,57	4,21
Execução de contratos	47	66,00	66,00	–
Resolução de insolvência	80	47,46	49,15	1,69

Fonte: disponível em <http://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

Conforme se pode observar, a posição relativa do Brasil pode variar bastante conforme a área específica em análise. Dessa forma, nas comparações internacionais, o País situa-se em uma posição razoavelmente confortável em aspectos relativos à proteção de investidores minoritários, à obtenção de eletricidade e à execução de contratos, mas, por outro lado, ocupa as últimas posições do *ranking* quando se trata do pagamento de impostos, da abertura de empresas e da obtenção de alvarás de construção. Esses aspectos têm sido objeto de uma ampla produção legislativa cujo propósito essencial é contribuir para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil. Em particular, o Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas instituído na CAE do Senado Federal tratou de aspectos como o ambiente tributário (diretamente



SF17612.20825-64

relacionado ao tópico “pagamento de impostos”) e o custo do financiamento (que se associa ao tópico “obtenção de crédito”). A Comissão Mista de Desburocratização, por sua vez, ao tratar dos temas que compõem este Relatório, buscou contribuir para que o País alcançasse um melhor desempenho em tópicos relacionados, por exemplo, à abertura de empresas, ao registro de propriedades, à execução de contratos e à resolução de insolvência. Há, conforme se demonstra a seguir, um amplo espaço para o Brasil avançar em diversas dessas áreas.

No caso da abertura de empresas, a tabela 2 a seguir reúne algumas informações usadas pelo Banco Mundial para chegar ao resultado reportado anteriormente.

**Tabela 2 – Abertura de empresas, Doing Business 2018, Brasil (empresa padrão)**

Indicador	São Paulo	América Latina & Caribe	OCDE renda alta	Melhor Desempenho
Número de procedimentos	11,0	8,4	4,9	1,00 (Nova Zelândia)
Duração (dias)	101,5	31,7	8,5	0,50 (Nova Zelândia)
Custo (% da renda per capita)	4,0	37,5	3,1	0,00 (Reino Unido)
Capital mínimo integralizado (% da renda per capita)	0,0	2,1	8,7	0,00 (113 Economias)

Fonte: elaborada com base nos dados disponíveis em <http://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

Ainda que se refiram apenas à situação de uma empresa localizada em São Paulo usada como referência para as comparações internacionais, os



SF117612.20825-64

dados revelam que o número de procedimentos, a duração e o custo para se abrir uma empresa no Brasil são significativamente maiores do que nos países de renda alta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mesmo quando a comparação se restringe à América Latina e ao Caribe, os dados revelam, de uma forma geral, uma maior dificuldade para começar um novo negócio no Brasil. Conforme se observa na tabela 2, somente no quesito relativo à exigência de capital mínimo integralizado o Brasil coloca-se em uma posição confortável frente aos demais países. Apesar de diversos avanços recentes decorrentes, por exemplo, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que insstitui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas e que cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), os dados tabulados pelo Banco Mundial reafirmam a percepção de que há um amplo espaço para melhorar os procedimentos de abertura de empresas no Brasil.

De maneira análoga, a tabela 3 reúne informações sobre o registro de propriedades. Nesse caso, a metodologia do Banco Mundial usa um imóvel com valor próximo a R\$ 1,5 milhão na cidade de São Paulo como referência.

**Tabela 3 – Registro de propriedades, Doing Business 2018, Brasil  
(empresa padrão)**

Indicador	São Paulo	América Latina & Caribe	OCDE renda alta	Melhor Desempenho
Número de procedimentos	14	7,2	4,6	1,00 (4 Economias)



SF117612.20825-64

Duração (dias)	25	63,3	22,3	1,00 (3 Economias)
Custo (% do valor do imóvel)	3,6	5,8	4,2	0,00 (5 Economias)
Índice de qualidade da administração fundiária (0-30)	14,0	12,0	22,7	29,00 (Cingapura)

Fonte: elaborada com base nos dados disponíveis em <http://portugues.doingbusiness.org/>. Acesso em 21 de novembro de 2018.

Conforme se pode observar na tabela 3, embora em alguns pontos o Brasil se apresente em uma posição confortável, aspectos relacionados, por exemplo, ao número de procedimentos necessários para o registro de propriedades reafirmam a percepção de que há também um amplo espaço para melhorias no País.

Embora não diretamente contemplado nos indicadores do Banco Mundial, o registro de propriedade intelectual é um outro aspecto em que a Comissão revelou haver amplo espaço para avanços no País. Há um amplo reconhecimento de que as instituições e políticas de propriedade intelectual influenciam o comércio exterior, os investimentos estrangeiros diretos e a produção e a disseminação de tecnologias. Outros aspectos também influenciados pelo registro de propriedade intelectual envolvem a produção agrícola, o acesso a medicamentos e a proteção da biodiversidade.

Criado pela Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é responsável pelo aperfeiçoamento, disseminação e gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de propriedade intelectual para a indústria. As atividades do INPI envolvem *i*) registros de marcas, desenhos industriais, indicações geográficas, programas de computador e topografias de circuitos; *ii*) concessões de patentes; e *iii*)

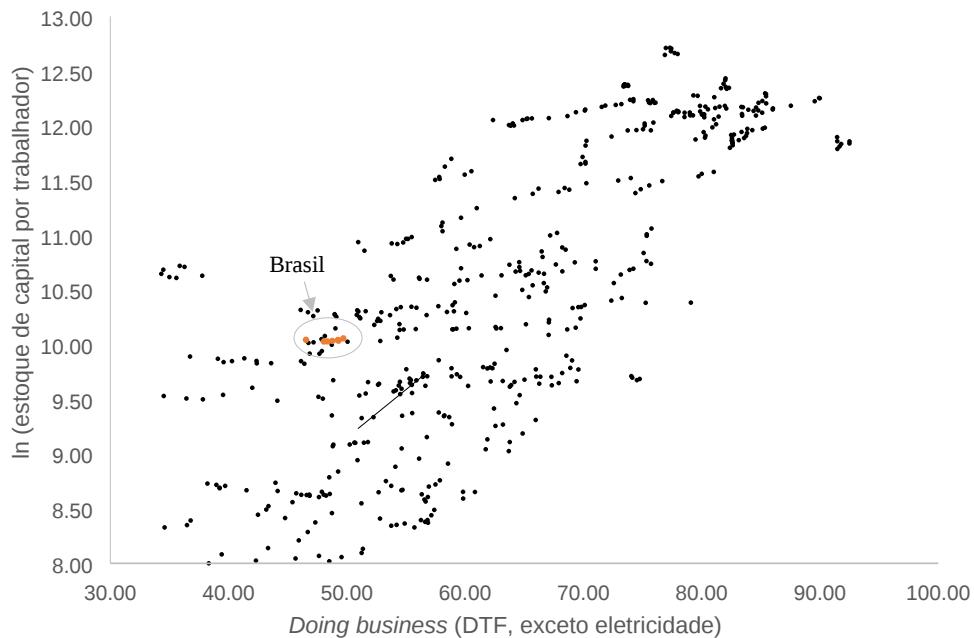


averbações de contratos de franquia e das distintas modalidades de transferência de tecnologia. Entretanto, conforme se evidenciou nas discussões da Comissão, nos últimos anos, o estoque de pedidos de patentes, marcas e desenho industrial pendentes de exame (“backlog”) no INPI tem apresentado elevadas taxas de crescimento. Trata-se de um obstáculo ao desenvolvimento de segmentos mais intensivos em tecnologia – como a indústria farmacêutica – para os quais a propriedade intelectual é um dos principais pilares das estratégias de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Há recorrentes evidências de que os aspectos relacionados ao ambiente de negócios mencionados nesta seção do Relatório Final da Comissão Mista de Desburocratização mantêm uma estreita relação com os níveis de investimento. Essa associação pode ser percebida na figura 2, em cuja elaboração se empregaram dados referentes ao ambiente de negócios e ao estoque de capital por trabalhador em 81 países durante o período entre 2005 e 2011.



**Figura 2 – Ambiente de negócios e estoque de capital por trabalhador, 2005-2011**



SF117612.20825-64

Fonte: Cavalcante (2015).<sup>3</sup>

O gráfico evidencia que o ambiente de negócios, cuja melhoria estimula o investimento, tende a exibir uma correlação positiva com o estoque de capital por trabalhador.

Com base nos coeficientes estimados usando modelos estatísticos, pode-se simular o estoque de capital por trabalhador no Brasil para diferentes valores assumidos pela variável que mede a qualidade do ambiente de negócios.

<sup>3</sup> CAVALCANTE, L. R. Ambiente de negócios, investimentos e produtividade. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. *Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes*. Brasília: Ipea, 2015. v. 2 (determinantes).

Conforme se discutiu na audiência realizada pela Comissão, uma análise dessa natureza conduziu aos seguintes resultados:

- Caso o Brasil alcançasse o ambiente de negócios da China (medido de acordo com o *Doing Business* publicado pelo Banco Mundial), seus níveis de investimento poderiam ser cerca de 15% maiores. Trata-se de um percentual compatível com a participação dos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na formação bruta de capital fixo (FBCF) em 2014 de acordo com estimativas daquela instituição.
- A equiparação com países como a Polônia ou a Turquia poderia significar incrementos da ordem de 30% nos níveis de investimento.
- Caso o ambiente de negócios no Brasil alcançasse os níveis do México ou do Chile, o incremento percentual dos investimentos alcançaria 45%, correspondente a três vezes a participação dos desembolsos do BNDES na FBCF em 2014.

Naturalmente, as medidas discutidas nesta seção não capturam todas as dimensões do ambiente de negócios. Ações voltadas para a flexibilização das regras aplicáveis aos serviços notariais e de registro, por exemplo, embora não afetem diretamente as medidas publicadas pelo Banco Mundial, podem contribuir para a melhoria do ambiente de negócios e para a desburocratização do País. Isso ocorre porque essas ações podem contribuir para melhorar o desempenho do Brasil em aspectos relacionados, por exemplo, à execução de contratos e à resolução de insolvência.



Dessa forma, a possibilidade de se obterem aumentos significativos na taxa de investimento mediante ações de desburocratização e de melhoria do ambiente de negócios (cujos custos fiscais são reduzidos ou nulos) reafirma, portanto, a necessidade de se adotarem medidas no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com esse propósito.

### **III. REDUÇÃO DO TEMPO NECESSÁRIO PARA A CONCESSÃO DE PATENTES**

  
SF117612.20825-64

O Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) é a autarquia federal responsável, entre outras atribuições, pela concessão de patentes de invenção e de modelo de utilidade. A regulação dos direitos e obrigações relativos à propriedade industrial no País está contida na Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei de Propriedade Industrial).

O estoque atual no Instituto de pedidos de patente aguardando exame é da ordem de 230 mil processos. Anualmente, ingressam na autarquia cerca de 30 mil novos pedidos, mas a capacidade de resolução das demandas pelo Instituto atualmente é da ordem de 20 mil processos. O Instituto conta com 350 examinadores. Cada um dos examinadores é capaz de solucionar cerca de 55 processos por ano. Desse modo, é necessária a contratação de pelo menos mais 150 examinadores para que a força de trabalho conseguisse atender aos pedidos que anualmente ingressam na autarquia.

A média de tramitação dos processos no INPI é de 12,5 anos. Nos países mais industrializados, a média é de 4 anos. No Japão, são 11 meses. Na área de patentes farmacêuticas, o tempo é de mais de 14 anos. São atualmente nessa área cerca de 21 mil processos que precisam ser analisados, contando a autarquia com 120 examinadores capacitados na área farmacêutica. O art. 229-C da Lei nº 9.279, de 1996, determina que a concessão de patentes para

produtos farmacêuticos depende de prévia anuênciam da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A necessidade de anuênciam prévia gera um tempo maior de apreciação do pedido de patente, mas a solução da questão se dá em âmbito administrativo, sem necessidade de alteração legal.

Além da contratação de novos examinadores, a questão do elevado estoque de processos aguardando decisão na autarquia precisa ser enfrentada. Há uma proposta de alteração legislativa que tem por finalidade instituir um processo simplificado para apreciação da patente sem exame, a critério da parte interessada ou de eventual concorrente. A proposta está atualmente em estudo na Casa Civil da Presidência da República. Na Suíça, é permitido ao interessado requerer a patente com exame ou sem exame. Na África do Sul, por não contar com estrutura estatal suficiente para o exame das patentes, elas são concedidas mediante o cumprimento dos requisitos formais, sem exame de mérito. O teor do texto em estudo não foi divulgado na audiência pública realizada pela Comissão Mista de Desburocratização.

Além disso, destaca-se que o INPI precisa não ter os seus recursos contingenciados, por meio de maior autonomia financeira ou mediante inclusão da autarquia no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) entre as entidades que não têm os seus recursos contingenciados. Sobre esse assunto, foi aprovado e remetido à Câmara dos Deputados recentemente o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 62, de 2017 (Projeto de Lei nº 8.133, de 2017), do Senador José Agripino, que altera a Lei nº 5.648, de 1970, que cria o INPI, para determinar que os recursos oriundos dos serviços realizados pela entidade sejam reinvestidos no próprio Instituto. Da mesma forma, a Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 3.406, de 2015 (PLS nº 316, de 2013), do



---

24

---

23

Senador Paulo Paim, altera a Lei nº 5.648, de 1970, dotando o Instituto de recursos de modo a permitir o cumprimento de suas finalidades essenciais.

No que se refere ao registro de marcas, importante aperfeiçoamento legislativo se dará com a apreciação pelo Congresso Nacional do Protocolo referente ao Acordo de Madri relativo ao Registro Internacional de Marcas, objeto da Mensagem Presidencial nº 201, de 2017, permitindo que empresas brasileiras obtenham o registro de suas marcas no exterior.



#### **IV. SIMPLIFICAÇÃO DAS NORMAS PARA ABERTURA E FECHAMENTO DE EMPRESAS**

Em primeiro lugar, é necessário diferenciar o registro de empresas da legalização de empresas.

O registro de empresas é o registro na junta comercial, que demora de alguns minutos a cinco dias. Vale destacar que a Constituição Federal prevê competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislarem sobre juntas comerciais (art. 24, inciso III). No âmbito federal, a lei que regula o registro mercantil é a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994. De acordo com esse diploma legal, foi instituído o Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM), formado, no plano federal, pelo Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI) e, no âmbito estadual, pelas juntas comerciais, responsáveis pela execução dos serviços de registro. As juntas comerciais em todos os Estados da Federação estão se modernizando, implantando procedimentos digitais e revendo seus procedimentos. As juntas comerciais são responsáveis pelo registro do empresário individual, da empresa individual de responsabilidade limitada, da sociedade limitada empresária e da sociedade anônima.

Destacamos a iniciativa legislativa de agilizar o registro mercantil contida no Projeto de Lei do Senado nº 252, de 2015, do então Senador Delcídio do Amaral, que “altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para determinar que os atos do Registro Público de Empresas serão objeto de decisão singular, e dá outras providências”.

Uma importante iniciativa para simplificar o registro no âmbito federal foi a implantação do Portal do Empreendedor, responsável pelo registro



do Microempreendedor Individual. No Portal do Empreendedor, o registro é *online* e não há pagamento de taxa. É permitido o registro por meio de um telefone celular. A formalização de Microempreendedores Individuais atualmente chega a quase 8 milhões de pessoas. Entendemos relevante estender para os demais tipos jurídicos a possibilidade de registro mercantil por meio de endereço eletrônico federal. Sendo assim, apresentamos minuta de proposição legislativa com esse objetivo. Vale destacar que o Chile, segundo País da América do Sul de melhor colocação no quesito abertura de empresas no Relatório do Banco Mundial (65º), conta com um endereço eletrônico nacional, denominado “Sua Empresa em Um Dia”, que agiliza o registro mercantil naquele País. Além disso, é permitido a qualquer pessoa acessar os atos registrados por meio da plataforma eletrônica. Inserimos dispositivo na minuta de proposição legislativa que permite o acesso a qualquer pessoa dos documentos disponíveis no registro mercantil.

A legalização, por outro lado, envolve a prática de atos perante órgãos federais, distritais, estaduais e municipais. No País existe uma espécie de formalidade cinzenta: a empresa se formaliza em um órgão, mas não se formaliza em outro. Antes da edição da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, que criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), o processo de legalização era bem mais complexo.

São previstas na Lei nº 11.598, de 2007, as seguintes diretrizes: integração do processo de registro e de legalização de empresas; possibilidade de pesquisas prévias às etapas de registro; simplificação dos requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e proteção contra incêndios; possibilidade de emissão de alvará de funcionamento provisório nos casos em



que o grau de risco da atividade não seja considerado alto; entrada única de dados cadastrais e de documentos e registro da empresa independentemente da regularidade de obrigações tributárias, previdenciárias ou trabalhistas.

Importante aperfeiçoamento legislativo da Lei nº 11.598, de 2007, poderá se dar com a aprovação do Projeto de Lei nº 8.239, de 2017 (Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2016), de autoria do Senador Hélio José, que “altera a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, para estabelecer prazo para extinção dos registros do empresário ou da pessoa jurídica em todos os órgãos integrantes da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas (Redesim), após a baixa do registro no órgão executor do registro empresarial ou civil”. O art. 7º-B, acrescentado à Lei nº 11.598, de 2007, prevê que “após a baixa do registro do empresário ou da pessoa jurídica no órgão executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins ou do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, deverão ser extintos os registros do empresário ou da pessoa jurídica em todos os órgãos integrantes da Redesim, no prazo de cinco dias úteis, sem necessidade de qualquer providência por iniciativa do empresário ou da pessoa jurídica”.

Outro marco legal de integração do processo de legalização de empresas foi a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Importante dispositivo relacionado à abertura de empresas constante do Estatuto é a previsão de cadastro nacional único de contribuintes. Foi constatado que não há carência de marcos legais para a legalização das empresas. O problema é de ordem administrativa, especialmente no que se refere à implantação nas esferas federativas das regras de simplificação da legalização de empresas. Há a necessidade de integração dos entes federativos



no processo de legalização de empresas. O Estado não pode ser autônomo em relação ao cidadão. A autonomia vira disputa entre os poderes e o cidadão fica prejudicado.

Não se defende aqui a edição de lei federal para a padronização nacional do papel e das respectivas regras dos órgãos ambientais, sanitários, defesa civil e patrimônio histórico no âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Pode ser alegado que eventual desalinhamento federativo causa um efeito deletério para a economia brasileira, mas, por outro lado, há maior proximidade das autoridades locais em relação aos problemas verificados em cada caso específico. Além disso, a ideia de padronização nacional, para a sua implementação, necessitaria de alteração constitucional com o objetivo de modificar competências dos entes federativos.

Conforme se destacou na Seção II deste documento, no relatório do Banco Mundial sobre ambiente de negócios, a abertura de empresas é o segundo pior item do Brasil (176º), na frente apenas no quesito pagamento de impostos (184º). A pesquisa foi realizada nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Contudo, o tipo jurídico utilizado no relatório do Banco Mundial no Brasil é a sociedade limitada. São previstas a inscrição da sociedade limitada nos fiscos federal, estadual e municipal, sem levar em conta a previsão de cadastro nacional único de contribuintes, a que se refere o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Ademais, há diferença de dias entre a cidade de São Paulo 90 dias e a cidade do Rio de Janeiro 7 dias no que se refere à emissão do alvará de funcionamento provisório em virtude do baixo risco da atividade desenvolvida pela empresa, previsto no Rio de Janeiro, mas não em São Paulo. Foi constatada em algumas etapas a exigência de documentos que já foram apresentados em etapas anteriores. Destaca-se a



utilização em cada etapa de procedimentos *online*, mas sem atentar para a integração dos sistemas utilizados pelos diversos órgãos envolvidos na abertura de empresas.

São estes os procedimentos para abertura da sociedade limitada em São Paulo, de acordo com o relatório do Banco Mundial (são 11 procedimentos, que levam 101,5 dias, ao custo de 4% da renda per capita):



1. Pesquisa do nome empresarial

A pesquisa do nome empresarial na Junta Comercial de São Paulo é online e gratuita e leva menos do que um dia.

2. Pagamento da taxa de registro na Junta Comercial de São Paulo

O prazo estimado para pagamento da taxa de R\$ 158,70 foi de um dia, incluído no procedimento 3, podendo ser paga em qualquer banco comercial ou na agência bancária localizada na Junta Comercial de São Paulo.

3. Registro da sociedade na Junta Comercial de São Paulo para obter o registro na Receita Federal do Brasil (CNPJ), na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (ICMS), no Seguro Social (INSS) e na Junta Comercial (Número de Identificação no Registro de Empresas – NIRE)

A sociedade deve obter o Número de Identificação no Registro de Empresas (NIRE), além do número no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, para fins de recolhimento do Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Desde 2013, o processo de registro na Secretaria de Fazenda foi integrado ao processo de registro na Junta Comercial, mediante utilização do Programa Gerador de Dados (PGD). É possível iniciar o processo de registro da sociedade de forma online por meio do portal da Junta Comercial do Estado de São Paulo. A duração deste procedimento foi estimada em 7 dias, mediante pagamento de R\$ 117,95.



#### 4. Registro na Secretaria Municipal de Finanças da Cidade de São Paulo

O registro no Cadastro de Contribuintes Mobiliários (CCM) da Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo pode ser feito online no portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo. Após o preenchimento online, o Protocolo de Inscrição deve ser impresso e assinado pelo representante legal da sociedade e entregue na Praça de Atendimento da Secretaria de Finanças junto com outros documentos. O tempo necessário é de um dia, sem cobrança de valores pela Secretaria Municipal.

#### 5. Obtenção de certificado digital (token) para uso nas notas fiscais eletrônicas

O custo envolvido na obtenção do certificado digital varia de R\$ 450,00 a R\$ 600,00. São estimados 2 dias para o cumprimento desta etapa. Informações sobre a obtenção do certificado digital podem ser obtidas no portal da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

#### 6. Obtenção do Alvará de Licença de Funcionamento pela Prefeitura de São Paulo

A obtenção de Alvará de Funcionamento é feita mediante o preenchimento de formulário próprio e a apresentação de documentos, muitos deles já apresentados em etapas anteriores. A duração deste procedimento foi estimada em 90 dias, sem a cobrança de valores pela emissão do documento.

**7. Registro e pagamento da Taxa Municipal de Fiscalização de Estabelecimentos (TFE) na Secretaria Municipal de Finanças**

O valor anual da Taxa Municipal de Fiscalização de Estabelecimentos é definida de acordo com as atividades desenvolvidas pela sociedade e com o número de empregados. A duração da etapa foi estimada em 1 dia, simultaneamente com etapas anteriores. O valor cobrado para o comércio varejista é de R\$ 457,38.

**8. Registro dos empregados no Programa de Integração Social (PIS/PASEP)**

Os empregados da sociedade devem ser registrados no livro de registro de empregados e no Programa de Integração Social (PIS/PASEP). Esse registro permite a identificação dos trabalhadores no sistema de segurança social, a fim de receber o seguro desemprego e valores do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Para registrar o empregado, a sociedade deve apresentar o Documento de Cadastramento do Trabalhador (DCT) na Caixa Econômica Federal. O tempo para conclusão da etapa é de 1 dia, simultaneamente com o procedimento 7. Não há cobrança de valores.

**9. Abertura de conta no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na Caixa Econômica Federal**



A sociedade deve abrir uma conta na Caixa Econômica Federal para cada empregado para fins de registro no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É permitido o procedimento online por meio do Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e de informações à Previdência Social (SEFIP). O tempo é de 1 dia, simultaneamente com o procedimento 7. Não há cobrança de valores.



#### 10. Informar a contratação de empregados ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)

A sociedade deve informar qualquer nova contratação ou demissão ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), por meio eletrônico. A duração é de 1 dia, simultaneamente com o procedimento 7. Não há cobrança de valores.

#### 11. Registro de empregados no Sindicato Patronal e no Sindicato dos Empregados

A sociedade deve registrar os empregados no Sindicato Patronal e no Sindicato dos Empregados de acordo com a regras previstas para cada sindicato, enviando as informações por meio dos portais eletrônicos mantidos pelos sindicatos. O tempo estimado é de 5 dias, simultaneamente com o procedimento 7. Não há cobrança de valores.

São estes os procedimentos para abertura da sociedade limitada no Rio de Janeiro, de acordo com o relatório do Banco Mundial (são 11 procedimentos, que levam 45 dias, ao custo de 6,6% da renda per capita):

- 1. Pesquisa do nome empresarial na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro**

A pesquisa do nome empresarial pode ser procedida de forma online no Registro Fácil no portal da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. O procedimento dura menos de um dia. Não há cobrança de valores.

- 2. Pagamento da taxa para inscrição na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro**

O pagamento da taxa deve ser feito em banco determinado pela Junta Comercial do Rio de Janeiro. O procedimento demora menos do que um dia. O valor está incluído no procedimento 3.

- 3. Registro da Sociedade na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro para obtenção do registro na Receita Federal do Brasil (CNPJ), no Seguro Social (INSS) e na Junta Comercial (Número de Identificação no Registro de Empresas (NIRE))**

A sociedade deve se registrar na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro para obter o Número de Identificação do Registro de Empresas (NIRE), o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e o número no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O registro é iniciado no portal eletrônico da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro. O tempo de duração da etapa é de 3 semanas, ao custo de R\$ 376,00.

- 4. Registro na Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (ICMS)**



A sociedade deve se registrar na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, por meio de formulário eletrônico Documento de Cadastro do ICMS. São listados documentos que já foram apresentados nas etapas anteriores. A duração é de 7 dias, custando R\$ 180,43.

#### 5. Registro na Secretaria Municipal de Fazenda

A sociedade deve se registrar no Cadastro Tributário Municipal na Secretaria Municipal de Fazenda, para obtenção da sua inscrição municipal. Leva-se 7 dias, sem cobrança de valores.

#### 6. Obtenção de um certificado digital (token) para uso nas notas fiscais eletrônicas

A obtenção do certificado digital demanda o tempo de 2 dias, ao custo que varia de R\$ 282,00 a R\$ 1.890,00.

#### 7. Obtenção do Alvará de Licença para Estabelecimento da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

O Alvará de Licença para Estabelecimento pode ser obtido após o pagamento da Taxa de Licença para Estabelecimento (TFE), permitindo-se o início das atividades dependendo do risco envolvido. Desde dezembro de 2015, o Alvará pode ser solicitado e obtido de forma online por meio do portal eletrônico do Município da Cidade do Rio de Janeiro. A duração do procedimento é de 7 dias, ao custo de R\$ 802,63.

#### 8. Registro dos empregados no Programa de Integração Social (PIS/PASEP) na Caixa Econômica Federal



Os empregados devem ser registrados no livro de registro de empregados e no Programa de Integração Social (PIS/PASEP). A sociedade deve preencher o Documento de Cadastramento do Trabalhador (DCT) e entregá-lo na Caixa Econômica Federal. Leva-se 1 dia, simultaneamente com o procedimento anterior. Não há cobrança de valores.

**9. Abertura de conta no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) na Caixa Econômica Federal**

A sociedade deve abrir uma conta na Caixa Econômica Federal referente ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de cada empregado. O procedimento pode ser concluído de forma online no Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e de informações à Previdência Social (SEFIC). A duração é de 1 dia, simultaneamente com o procedimento anterior e sem cobrança de valores.

**10. Informar a contratação do empregado ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**

Por meio eletrônico, a sociedade deve informar qualquer contratação ou demissão de empregado ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). A duração do procedimento é de 1 dia, simultaneamente com o procedimento anterior. Não há cobrança de valores.

**11. Registro dos empregados no Sindicato Patronal e no Sindicato dos Empregados**

A sociedade deve registrar os empregados no Sindicato Patronal e no Sindicato dos Empregados de acordo com a regras previstas para cada



sindicato, enviando as informações por meio dos portais eletrônicos mantidos pelos sindicatos. O tempo estimado é de 5 dias, simultaneamente com o procedimento anterior. Não há cobrança de valores.

A redução dos prazos de abertura de empresas no Brasil depende da colaboração dos entes federativos envolvidos no processo de legalização de empresas. No que se refere à modernização dos tipos jurídicos utilizados para a exploração da atividade empresarial, é competência privativa da União legislar sobre Direito Comercial. Nesse ponto, sugerimos mudanças legislativas no que se refere ao tratamento jurídico da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) e da Sociedade Limitada. As mudanças no tratamento da EIRELI são a supressão da obrigatoriedade de capital mínimo de 100 (cem) salários mínimos, a possibilidade de constituição da empresa por pessoa natural ou jurídica e a possibilidade de criação de mais de uma empresa pela pessoa natural. As alterações no tratamento da sociedade limitada estão em linha com as modificações sugeridas pela Comissão de Juristas que elaborou o anteprojeto de Código Comercial no Senado Federal e são a possibilidade de sociedade limitada unipessoal, de constituição de conselho de administração, de emissão de quotas preferenciais e de debêntures. Além disso, sugerimos a agilização da tramitação legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2014, de autoria do Senador Paulo Bauer, que “dispõe sobre a sociedade anônima simplificada”. Entre as medidas simplificadoras propostas na iniciativa legislativa, podemos citar as seguintes: supressão do requisito de pluralidade dos sócios; constituição por instrumento particular em vez de por instrumento público; possibilidade de objeto social indeterminado; liberdade de emissão de classes de ações e ampla autonomia organizacional.



Quanto à edição de uma regra prevendo a periodicidade da mudança legislativa em determinada época do ano, a fim de garantir estabilidade às normas reguladoras do ambiente de negócios, é importante destacar que o Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015 (Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, na Câmara dos Deputados), de autoria do Senador Antonio Anastasia, prevê no art. 23, acrescentado ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que “a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.



## V. FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS APLICÁVEIS AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO

Inúmeros empecilhos burocráticos são causados por exigências legais desnecessárias e por procedimentos desenhados para uma sociedade antiga, diferente da agitada e dinâmica sociedade contemporânea.

O quadro é grave. Segundo pesquisa publicada pelo IBGE em 2016, cerca de 60% das empresas fecham nos cinco primeiros anos. Entre os inúmeros fatores para isso, não há dúvidas de que a burocratização dos negócios pela legislação possui um papel convincente.

Nesse ponto, erguemos cerca de 20 propostas de leis que merecem vingar para eliminar entraves.

Algumas dizem respeito a questões de Direito de Família e de Sucessões. Várias atividades e bens ficam paralisadas à espera de resposta do Poder Judiciário a questões familiares ou sucessórias, criando uma ociosidade nefasta ao país.

Nesse sentido, já é tempo de ampliar a desjudicialização dos procedimentos de separação, divórcio, extinção de união estável, inventário e partilha, para permitir que, por meio de escritura pública, eles sejam resolvidos mesmo nos casos em que houver incapazes ou testamento, desde que haja consenso entre todos os partícipes.

Outrossim, não há motivos para submeter o divórcio ou a separação a um procedimento moroso que é incompatível com a natureza jurídica desses direitos, que é a de direito potestativo: para o seu exercício, basta a vontade de um dos cônjuges; o outro não pode impedir o desate matrimonial.



Igualmente, os ventos contemporâneos censuram a permanência da judicialização de procedimentos de alteração de regime de bens bem como a permanência da obrigatoriedade do Ministério Público participar de todos os procedimentos de habilitação para o casamento. Nesses casos, a proteção dos incapazes e da última vontade do testador serão veladas pelo Ministério Público, que terá de homologar as escrituras. Na prática, é extremamente raro que os juízes decidam diversamente ao que as partes e o Ministério Público convergiram, o que demonstra que a necessidade de esvaziar das sobrecarregadas estantes do Poder Judiciário esses tipos de processos.

Em procedimento de habilitação para casamento, também já é tempo de abolir a velha e desnecessária exigência de duas testemunhas acerca da inexistência de impedimento matrimonial, visto que, além de o perfil da sociedade contemporânea não coadunar com formalidades como essas, as hipóteses de impedimento podem ser verificadas pelos documentos apresentados e pela declaração dos nubentes feita sob as penas da Lei.

Essa tendência de desburocratização no ambiente do direito de família já recebia a simpatia de balizada doutrina, como a do civilista Flávio Tartuce (**Direito Civil: Direito de Família, vol. 5.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, pp. 132, 133, 377 e 378).

Em matéria de negócios jurídicos, também é urgente a adoção de outras medidas desburocratizantes, conforme se vê nos projetos de lei que ora são examinados.

Além de ser necessário adaptar as hipóteses de suspensão e interrupção da prescrição à realidade atual de desjudicialização de conflitos mediante a proteção daqueles que buscam soluções extrajudiciais, não há



motivos para determinados fatos jurídicos ficarem sob a dependência exclusiva de interpelações judiciais, quando é mais eficiente a extrajudicial, tal como ocorre para a resolução de contratos bilaterais por inadimplemento (espécie de condição resolutiva tácita). Também se encontra conforto na doutrina nesse pendor, a exemplo do que se aprende nas páginas da obra do civilista Flávio Tartuce (**Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral, vol. 1.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 510).



A própria adjudicação compulsória nos casos de promessas de compra e venda de imóvel não precisariam correr em via judicial, se o promitente comprador possuir o termo de quitação. A experiência do art. 26, § 6º, da Lei de Loteamentos (Lei nº 6.766, de 1976) já nos ensinou isso. A cautela, porém, recomenda que ou a promessa de compra e venda, ou o termo de adjudicação assumam a forma pública quando se tratar de imóvel valioso, nos termos do art. 108 do Código Civil, visto que o tráfego imobiliário de expressão reclama não apenas a segurança jurídica dada pelo notário para as partes, mas também permite controles estatais relevantes.

Essa adjudicação compulsória extrajudicial também deve ser estendida ao promitente vendedor, pois é extremamente comum que este, mesmo depois da quitação do preço, continue com o seu nome no Registro de Imóveis como proprietário do bem, sofrendo transtornos daí decorrentes, como o de ter de pagar o IPTU.

Ainda nesse sentido, é oportuno importar um procedimento previsto no art. 208 da Lei Hipotecária Espanhola e designado de *reanundación de trato-sucesivo interrumpido* para resolver problemas extremamente comum de cessões sucessivas de direitos oriundos de promessa de compra e venda à margem dos registros públicos. Trata-se de uma providência importantíssima

para viabilizar que o último dos cessionários, que geralmente não possui os títulos intermediários de cessões, obtenha a adjudicação do imóvel que foi objeto de promessa de compra e venda pela via judicial. É importante destacar que, na via judicial, a adjudicação do imóvel ocorre diretamente no nome do último dos cessionários; o procedimento em pauta segue a mesma lógica, mas por meio de um caminho desjudicializado sem a existência de litígio. Quanto aos cessionários intermediários, se houver algum prejudicado, a presunção relativa dos registros públicos não os inibirá de reivindicar os seus direitos; trata-se de um ônus que eles podem eventualmente sofrer em razão da sua desobediência à obrigação legal de inscrição de seus direitos, nos termos do art. 169 da Lei de Registros Públicos (princípio da obrigatoriedade).

Outro nó a desatar é a injustificável restrição imposta ao horário de funcionamento dos serviços notariais e de registro. Eles devem ter horário mínimo de funcionamento, e não um horário único. Não deveria haver obstáculo algum a que os oficiais praticassem atos nos finais de semana e em períodos noturnos, especialmente porque a necessidade do mercado e dos indivíduos reclama esses serviços a todo momento. É o titular da serventia que deverá decidir, de acordo com as suas necessidades, se disponibilizará o serviço além do mínimo legal.

Não se pode esquecer da tutela das garantias reais sobre móveis, especialmente para veículos automotores. É injustificável que a alienação fiduciária em garantia sobre eles, com o célebre rito do Decreto-Lei nº 911, 1967, seja entendida como restrita à instituições financeiras, quando o mercado também necessita dessa ferramenta. Também não há suporte para que questões relacionadas a restrições administrativas ou tributárias ao veículo impeçam o tráfego jurídico-real deles, como costuma ser feito por alguns órgãos de



trânsito, que exigem, por exemplo, vistoria do veículo para registrar um contrato de penhor de veículo. As instâncias civis, administrativas e tributárias são independentes.

O crédito administrativo e tributário, porém, fica protegido, pois os direitos reais instituídos sobre o veículo não imunizaram este bem no caso de transferência.

Igual solução deve ser estendida para outros atos jurídicos de natureza civil, com inclusão da averbação de construção.

Ainda em relação aos órgãos de trânsito, a atividade de registro de gravames é tarefa essencialmente de direito civil e exige conhecimento técnico-especializado para tanto. Sabe-se que os órgãos de trânsito costumam contratar empresas privadas terceirizadas para auxiliá-los nessa tarefa, conforme se vê no art. 19 da Resolução CONTRAN nº 689, de 27 de setembro de 2017, o que não parece ser adequado. Há agente público especializado em qualificação jurídica de títulos relativos a direitos reais sobre móveis, o oficial de Registro de Títulos e Documentos. Por isso, convém abrir mais uma opção aos órgãos de trânsito, autorizando-os a servir-se do apoio dessa especialidade extrajudicial.

Outros ajustes devem ser feitos, como o de deixar clara a disciplina do protesto de título diante da existência de precedentes jurisprudenciais que não se conectaram com o texto da lei em relação aos títulos protestáveis e aos limites da qualificação jurídica do título pelo tabelião.

Igualmente são necessários ajustes para reduzir a altíssima taxa de ações judiciais infrutíferas, que, após longos anos de tramitação, afundam na ausência de bens penhoráveis. É segredo de polichinelo que a maioria dos



devedores, ao serem citados de uma ação judicial, providenciam a rápida ocultação de seu dinheiro. E não há viabilidade prática de recuperar esses valores, pois, além das dificuldades de romper o sigilo bancário sem indícios, a volatilidade dos ativos financeiros é notável. Sensível a essa realidade, mas preso ao texto do Código Civil atual, o professor José Miguel Garcia Medina defende a aplicação analógica do Código Civil português para flexibilizar os rigores na demonstração de perigo na demora (**Novo Código de Processo Civil Comentado: com remissões e notas comparativas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017). A legislação, porém, precisa avançar para reconhecer o “segredo de polichinelo”: os devedores, na maioria dos casos, escondem o patrimônio ao serem citados. Desse modo, o perigo na demora deve ser presumido; ele é presumido (*in re ipsa*). E, nesse sentido, deve ser admitido o arresto cautelar de bens dos devedores, com uma contrapartida: o credor, se perder a ação judicial, ficará exposto ao pagamento de uma multa por ter-se valido da medida.

Outras modificações no processo civil são reclamadas, como a eliminação de duas testemunhas para os documentos particulares assinados pelo devedor tornarem-se títulos executivos. É consabido que, na prática, essas duas testemunhas raramente estão presentes no momento da celebração do contrato; elas geralmente são cooptadas posteriormente, quando o credor pretende cobrar a dívida. Essa exigência legal de testemunhas mais se aproxima a tempos longínquos e medievais, quando a autenticidade dos documentos era marcadas pelo anel de sinete do rei.

Não se pode ignorar também que, por exigências exageradas, é comum vários processos demorarem anos e anos apenas para a promoção da citação do réu. E o motivo é por que o réu não cumpre o seu dever de boa-fé de



deixar o seu endereço atualizado perante os credores ou perante a Receita Federal. Com o texto atual, conhecem-se casos exagerados, como um em que o juiz, para consultar o endereço do réu na Receita Federal, exigiu que a parte fosse a todos os cartórios de imóveis do Estado em busca de um endereço. Essa situação ineficiente e burocrática é extremamente comum e deve ser contornada.

Além disso, também é importante resolver aparentes conflitos entre a Lei nº 13.097, de 2016, e o Código de Processo Civil quanto à evicção de imóveis adquiridos de incorporadores e loteadores, assim como convém deixar logo clara a regra da Súmula nº 308/STJ que faz a hipoteca instituída em favor do loteador e do incorporador fenecer diante da alienação do imóvel.

Não se pode esquecer também que a disciplina atual das formas de deliberações em assembleias de condomínios edilícios estão envelhecidas diante da sociedade moderna, cujos membros dificilmente possuem tempo para se fazer presente fisicamente nas assembleias. Trata-se de um empecilho legal que burocratiza, demais, a dinâmica dos condomínios edilícios, atingindo o próprio mercado imobiliário. A atualização dessas regras para admitir assembleias virtuais e para disciplinar a coleta de votos após a assembleia de modo excepcional é medida que se impõe.

Uma outra lembrança essencial é acerca da necessidade de disciplinar o *escrow* no direito brasileiro. Trata-se de um contrato por meio do qual um bem fica depositado nas mãos de um terceiro que, após verificar o cumprimento de alguma obrigação contratual ou o advento de algum evento futuro estipulado pelas partes, entrega o bem a quem for indicado como credor. O comum é que o bem seja dinheiro. Não há segurança jurídica para esse tipo de operação no sistema brasileiro atual, pois o depositário, ao receber o



dinheiro, torna-se proprietário do bem (arts. 587 e 645 do Código Civil) e, por isso, esse dinheiro fica suscetível de ser penhorado por outros credores pessoais do terceiro em razão do princípio da patrimonialidade (art. 789 do Código Civil). Há necessidade de, por lei, admitir o regime de patrimônio de afetação para impedir esses efeitos danosos, o que ora sugerimos mediante a disciplina do que designaremos de depósito vinculado de dinheiro (que corresponde a uma espécie de *escrow*). Com base nesse instituto, inúmeros negócios jurídicos ganhariam segurança jurídica. Ao comprar um imóvel, o comprador poderia deixar o “sinal” em um “depósito vinculado de dinheiro” em mãos de um terceiro (como uma instituição financeira) até que o vendedor resolva alguma pendência essencial para a concretização do negócio. Desse modo, caso o vendedor desista da venda, o comprador não sofrerá o transtorno de tentar, em vão, penhorar bens do vendedor para reaver o “sinal”, com todas as demoras que um processo judicial tem. Também não haverá mais o problema que sofrem muitos inquilinos que dão uma caução em dinheiro como garantia ao locador e, futuramente, esse dinheiro vem a ser penhorado por um outro credor pessoal do locador. A falta de segurança jurídica para o *escrow* no Brasil inibe muitos negócios jurídicos, além de impor prejuízos vertiginosos ao mercado e ao quotidiano dos indivíduos.

## VI. ABSORÇÃO DE ALGUMAS PROPOSIÇÕES

Chamamos a atenção para algumas iniciativas do Deputado Júlio Lopes que, diante da sua grande relevância, merece ser incorporadora a este relatório como proposições específicas.

O Projeto de Lei nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes, por exemplo, que busca simplificar o processo de casamento, foi absorvido em



proposições ora apresentada quanto à habilitação do casamento, à alteração do regime de bens do casamento e à conversão da união estável.

O Projeto de Lei nº 8.325, de 2017, do mesmo nobre parlamentar, ao viabilizar o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), contribui para desburocratizar o mercado mediante a uniformização de procedimentos fiscais e tributários entre os diversos entes públicos brasileiros. O teor do referido projeto foi transposto como sugestão de proposição no presente documento.

Merce absorção, por este documento, o inteiro teor do Projeto de Lei nº 8.326, de 2017, do Deputado Júlio Lopes, pois, com equilíbrio, trata da periodicidade das fiscalizações ambientais sobre empresas a depender do cumprimento ou descumprimento da legislação ambiental. Empresas que sempre a legislação ambiental deveriam ser sujeitas a menor periodicidade de fiscalização, pois isso implicaria a redução de custos.

Com atenção à necessidade de simplificar o encerramento de sociedades empresárias, o Projeto de Lei nº 8.534, de 2017, do Deputado Júlio Lopes, também reivindica legítimo assento no presente documento.

Convém também incorporar o Projeto de Lei nº 8.341, de 2017, do Deputado Júlio Lopes, que disciplina o direito de respostas feitas sobre políticas públicas e sobre a interpretação do ordenamento jurídico em vigor. A falta de previsibilidade jurídica está entre as principais causas da desburocratização.



## VII. PROPOSIÇÕES

O Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, que instituiu a Comissão Mista de Desburocratização, determinou que a Comissão concluísse os seus trabalhos pela aprovação do Relatório no qual constassem proposições destinadas à alteração do ordenamento jurídico vigente, quando o descumprimento ou atendimento insuficiente dos pressupostos referidos no art. 2º do Ato Conjunto resultar de legislação sobre a qual não incida reserva de iniciativa.

Apresentamos a seguir as proposições destinadas à alteração do ordenamento jurídico vigente.



### VIII.1. Registro em Portal Eletrônico federal

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, para permitir ao usuário da REDESIM praticar os atos de constituição, alteração, transformação, incorporação, fusão, cisão, dissolução e extinção de empresários e de pessoas jurídicas, no sistema criado e mantido na rede mundial de computadores, pelo Poder Executivo Federal.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 11-A e 14-A, com a seguinte redação:

**“Art. 11-A.** O usuário da REDESIM poderá, no sistema a que se refere o art. 11, praticar os atos de constituição, alteração, transformação, incorporação, fusão, cisão, dissolução e extinção de registro de empresários e de pessoas jurídicas.”

**“Art. 14-A.** No prazo de 180 (cento e oitenta) dias, deverão ser implementadas as funcionalidades previstas no art. 11-A.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.2. Disponibilização dos dados de registro a qualquer pessoa

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, para obrigar a disponibilização dos dados de registro de empresários ou pessoas jurídicas por meio eletrônico a qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 9º da Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º**.....

§ 1º Os órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil das Pessoas Jurídicas colocarão por meio eletrônico à disposição de qualquer pessoa, sem necessidade de provar interesse:

.....(NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.3. Empresa Individual de Responsabilidade Limitada

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da empresa individual de responsabilidade limitada.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 980-A da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 980-A.** A empresa individual de responsabilidade limitada será constituída por uma única pessoa natural ou jurídica.

.....  
.....  
§ 2º A pessoa natural ou jurídica que constituir empresa individual de responsabilidade limitada poderá figurar em mais de uma empresa dessa modalidade.

.....(NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.4. Sociedade Limitada

## PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para aperfeiçoar o tratamento legislativo da sociedade limitada.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar dos arts. 1.054-A, 1.054-B, 1.059-A e 1.065-A, com a seguinte redação:

**“Art. 1.054-A.** A sociedade limitada unipessoal é constituída por uma só pessoa natural ou jurídica titular da totalidade das quotas em que se divide o capital social.

§ 1º A unipessoalidade pode resultar também da concentração, na titularidade de um único sócio, da totalidade das quotas, independentemente da causa de que resulte.

§ 2º O sócio único da sociedade limitada unipessoal pode torná-la plural pela cessão de parte de suas quotas ou de parte destacada de sua única quota, ou por aumento de capital social a ser subscrito por novo sócio, feitas as alterações necessárias no contrato social.

§ 3º As decisões do sócio único dispensam a realização de reuniões ou assembleias, mas devem ser registradas em instrumentos por ele assinados que só produzirão efeitos após o arquivamento no Registro Público de Empresas.

§ 4º Os impedimentos e limitações para o exercício de atividade econômica que o único sócio possa ter estendem-se à sociedade.”

**“Art. 1.054-B.** A sociedade limitada pode emitir debêntures, que conferirão aos titulares direito de crédito, nas condições da escritura de emissão e, se houver, do certificado.

*Parágrafo único.* Será privada a emissão de debêntures pela sociedade limitada.”

**“Art. 1.059-A.** O contrato social pode instituir quotas preferenciais que atribuam a seus titulares a prioridade no recebimento de dividendos mínimos, fixos ou diferenciais, cumulativos ou não, ou para lhes conferir o direito de eleger um dos administradores.

§ 1º A outorga de qualquer das vantagens previstas no *caput* deste artigo pode ser por prazo determinado ou indeterminado.

§ 2º O contrato social pode estabelecer a supressão ou limitação do exercício do direito de voto pelo sócio titular de quotas preferenciais.

§ 3º O número de quotas preferenciais com supressão ou limitação do direito de voto não pode superar a metade do capital social.

§ 4º O sócio titular de quotas preferenciais, com direito de voto suprimido ou limitado, readquire o seu exercício quando as vantagens previstas no contrato social não se tornarem efetivas por três exercícios sociais consecutivos.”

**“Art. 1.065-A.** O contrato social pode instituir conselho de administração, regulando sua composição, competência e funcionamento, respeitados os direitos essenciais dos sócios.

§ 1º As deliberações tomadas pelo conselho de administração devem ser registradas em atas, lavradas em livro próprio ou sistema seguro de verificação.

§ 2º Se a matéria objeto de deliberação deva produzir efeitos perante terceiros, a ata ou a certidão de inteiro teor dela deve ser arquivada no Registro Público de Empresas.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



### **VIII.5. Separação, divórcio e extinção da união estável por ato unilateral e pela via extrajudicial quando houver filho incapaz ou nascituro**

#### **PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera os arts. 1.576 e 1.582 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e os arts. 731 e 732 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar a separação, o divórcio, a extinção da união estável por ato unilateral e pela via extrajudicial mesmo quando houver filho incapaz ou nascituro.



SF117612.20825-64

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar com as seguintes alterações:

##### **“Art. 1.576. ....”**

§ 1º O procedimento judicial da separação caberá somente aos cônjuges, que, no caso de incapacidade, serão representados pelo curador, pelo ascendente e pelo irmão, mas, nesse caso, haverá necessidade de citação do outro cônjuge para discussão acerca da identificação da vontade real do incapaz ou, se inviável, da sua vontade presumível à luz do princípio do melhor interesse do incapaz.

§ 2º Para o deferimento da separação judicial, bastará o mero pedido do cônjuge interessado, e serão dispensadas a citação do outro cônjuge, ainda que este seja incapaz, e a prova de qualquer culpa dos cônjuges.” (NR)

##### **“Art. 1.582. ....”**

§ 1º Se o cônjuge for incapaz para o procedimento judicial de divórcio, ele será representado pelo curador, pelo ascendente, pelo descendente ou pelo irmão, mas, nesse caso, haverá necessidade de citação do outro cônjuge para discussão acerca da identificação da

vontade real do incapaz ou, se inviável, da sua vontade presumível à luz do princípio do melhor interesse do incapaz.

§ 2º Excetuadas a hipótese do § 1º deste artigo e a do *caput* do art. 1.578 deste Código, o deferimento do divórcio somente dependerá de mero pedido do cônjuge interessado, dispensadas a citação do outro cônjuge, ainda que este seja incapaz, e a prova de qualquer culpa dos conjuges.”

**Art. 2º** A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 695.** .....

.....  
 § 5º O juiz concederá a separação ou o divórcio independentemente da citação do outro cônjuge por meio de decisão de mérito se não houver impedimento legal, ainda que esse pedido tenha sido cumulado com outros.” (NR)

“**Art. 731.** .....

.....  
 § 1º .....

§ 2º É assegurado o direito de qualquer dos cônjuges de, por meio de petição assinada apenas por ele, sem necessidade de participação do outro, requerer apenas a separação ou o divórcio, sem as cláusulas previstas nos incisos I a IV do *caput* deste artigo, caso em que o juiz, sem citação da outra parte, deferirá o pedido se não houver impedimento legal.” (NR)

**“Art. 733.** O divórcio consensual, a separação consensual e a extinção consensual de união estável, observados os requisitos legais, poderão ser realizados por escritura pública, quando não requeridos diretamente ao oficial do registro civil competente, que o processará e fará constar as disposições de que trata o art. 731.

.....  
 § 3º Se houver nascituro ou filhos incapazes, a eficácia apenas das disposições relativas a eles, como as previstas nos incisos III e IV do art. 731, dependerá de homologação do Ministério Público.

§ 4º Se o Ministério Público desaprovar as cláusulas relativas ao nascituro ou aos filhos incapazes, o feito será submetido ao juiz, que poderá suprir a homologação do Ministério Público por meio de sentença em sede do presente procedimento de jurisdição voluntária.



SF117612.20825-64

§ 5º Independentemente da homologação do Ministério Público ou do seu suprimento judicial, a escritura pública é eficaz desde o momento de sua averbação quanto à mudança de estado civil dos cônjuges pela separação, pelo divórcio ou pela extinção da união estável bem como quanto às cláusulas que não digam respeito ao nascituro ou aos filhos incapazes, como as previstas nos incisos I e II do *caput* do art. 731.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



### VIII.6. Inventário e partilha com testamento ou herdeiro incapaz

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera os arts. 1.576 e 1.582 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e os arts. 731 e 732 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o inventário e a partilha pela via extrajudicial mesmo quando houver herdeiro incapaz ou testamento.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 610.** Inexistindo acordo entre os herdeiros e os legatários, proceder-se-á ao inventário judicial.

§ 1º Se todos os herdeiros e os legatários forem concordes ou se só houver um herdeiro, o inventário e a partilha ou, se for o caso, a adjudicação poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras.

.....  
§ 3º Se houver herdeiro incapaz ou se houver testamento, a eficácia da escritura pública dependerá de homologação do Ministério Público, a quem o tabelião de notas submeterá a escritura.

§ 4º Se o Ministério Público desaprovar a escritura, o tabelião de notas, por requerimento do interessado, submeterá a escritura para o juiz, que poderá suprir a homologação do Ministério Público por meio de sentença em sede do presente procedimento de jurisdição voluntária.” (NR)

**“Art. 737-A.** Se todos os herdeiros e os legatários, capazes ou não, forem concordes, a abertura do testamento cerrado ou a apresentação dos testamentos público ou particular bem como o registro

e o cumprimento desses testamentos, além da nomeação do testamenteiro e da sua prestação de contas, podem ser feitos por escritura pública, cuja eficácia dependerá de homologação do Ministério Público.

§ 1º A abertura do testamento cerrado deverá ocorrer perante o tabelião de notas, que lavrará uma escritura pública específica atestando os fatos e indicando se há ou não vício externo que torne o testamento eivado de nulidade ou suspeito de falsidade.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, a escritura de abertura do testamento cerrado deverá ser submetida à homologação do Ministério Público pelo tabelião de notas logo após a sua lavratura.

§ 3º Se o tabelião de notas identificar vício externo que torne o testamento cerrado eivado de nulidade ou de suspeito de falsidade, ele deverá submeter a escritura para homologação do Ministério Público.

§ 4º Se o Ministério Público dissentir do tabelião de notas, este, a requerimento dos interessados, submeterá a escritura para o juiz, que decidirá por meio de sentença em sede de procedimento de jurisdição voluntária.

§ 5º Em qualquer caso deste artigo, se o Ministério Público desaprovar a escritura, o tabelião de notas, por requerimento do interessado, submeterá a escritura para o juiz, que poderá suprir a homologação do Ministério Público por meio de sentença em sede do presente procedimento de jurisdição voluntária.

§ 6º É dispensada a publicação do testamento particular na hipótese deste artigo.”

**Art. 2º** Revoga-se o art. 2.016 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.7. Registro de nascimento solicitados via Unidades Interligadas serão realizados pelo cartório de residência dos genitores**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera o 50 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos) para obrigar o escrevente a remeter os dados para o cartório da residência dos genitores nos nascimentos registrados via Unidades Interligadas.



SF117612.20825-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 50 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 — Lei de Registros Públicos — passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 50.** Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar da residência dos genitores ou no lugar em que tiver ocorrido o parto, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

§ 1º Quando for diverso o lugar da residência dos genitores, poderão eles optar pelo registro no cartório que serve a qualquer das residências.

.....

§ 6º Nos registros de nascimento solicitados via Unidades Interligadas, o escrevente deverá remeter os dados para o cartório da residência dos genitores.

§ 7º Na hipótese do §6º, o nascimento será registrado no lugar da residência dos genitores.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**VIII.8. Procedimento de alteração de regime de bens do casamento e da união estável (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



SF17612.20825-64

Altera os arts. 1.639 e 1.725 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), revoga o art. 734 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) e altera a Seção IV do Capítulo XV do Título III do Livro I da Parte Especial desse Código de Processo Civil, para desjudicializar a alteração de regime de bens do casamento e para dispor sobre a alteração de regime de bens na união estável.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 1.639 e 1.725 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1.639.** .....

.....

§ 2º É admissível alteração do regime de bens mediante escritura pública firmada por ambos os cônjuges a ser averbada no Registro Civil das Pessoas Naturais, no Registro de Imóveis e, se for o caso, no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.

§ 3º A alteração do regime de bens não terá eficácia retroativa e será ineficaz em relação a terceiros de boa-fé.” (NR)

“**Art. 1.725.** .....

*Parágrafo único.* A alteração do regime de bens poderá ser feita por meio de contrato escrito, mas só produzirá efeitos a partir da data de sua averbação e será ineficaz em relação a terceiros de boa-fé.”

**Art. 2º** Revoga-se o art. 734 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, ao mesmo tempo em que a Seção IV do Capítulo XV do Título III do Livro I da Parte Especial desse Código passa a vigorar com esta redação:

**“Seção IV**

**Do Divórcio e da Separação Consensuais e da Extinção  
Consensual de União Estável”**

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF117612.20825-64

**VIII.9. Habilitação do casamento (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



Altera o art. 1.526 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e o art. 67 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para simplificar a habilitação do casamento.

**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1.525. ....**

.....

III - declaração dos nubentes atestando, sob as penas da Lei, a inexistência de impedimentos que os iniba de casar;

.....” (NR)

**“Art. 1.526.** A habilitação será feita pessoalmente perante o oficial do Registro Civil.

§ 1º Caso haja impugnação de terceiro, a habilitação será submetida ao juiz, com audiência do Ministério Público.

§ 2º Caso haja fato obstativo à habilitação, o oficial rejeitará o pedido por escrito, assegurado aos nubentes requerer a suscitação de dúvida.”

**“Art. 1.527. ....**

*Parágrafo único.* O juízo local competente fixará os casos de dispensa dos editais.”

**Art. 2º** A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 67. ....”**

§ 1º Autuada a petição com os documentos, o oficial mandará afixar proclamas de casamento em lugar ostensivo de seu cartório e fará publicá-los na imprensa local, se houver.

§ 2º (Revogado)

.....

§ 7º A publicação do edital na imprensa local poderá ser substituída por publicação em meio eletrônico que seja de livre e amplo acesso a qualquer pessoa, caso em que o juízo competente homologará esse meio eletrônico, observado o disposto no parágrafo único do art. 43 desta Lei.

§ 8º Os editais de proclamas deverão ficar juntados aos autos da habilitação.” (NR)

**Art. 3º** Revoga-se o § 2º do art. 67, o inciso VI do art. 33 e o *caput* do art. 43 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei de Registros Públicos.

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



**VIII.10. Conversão da união estável em casamento (com absorção parcial do PL nº 8.971, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera o art. 1.526 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e o art. 67 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para simplificar a habilitação do casamento.



**O CONGRESSO NACIONAL decreta:**

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1.726.** A união estável poderá converter-se em casamento mediante pedido dos companheiros ao Registro Civil, submissão ao procedimento de habilitação de casamento e assento no Registro Civil.

§ 1º É facultado aos companheiros requerer a inserção da data de início da união estável, desde que apresente declaração, com firma reconhecida, de todos os seus descendentes, unilaterais ou comuns, consentindo com a data informada ou, se for o caso, declaração de inexistência de descendentes.

§ 2º A data de início da união estável poderá ser impugnada por terceiros interessados a qualquer tempo, ainda que de forma incidente em processos judiciais.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.11. Suspensão e interrupção da prescrição

#### **PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera o inciso IV do art. 199 e acrescenta inciso V ao art. 202, todos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para admitir a suspensão da prescrição na pendência da análise de pedido extrajudicial de pagamento e a interrupção da prescrição pela interpelação judicial e extrajudicial.



**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O art. 199 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar acrescido do inciso IV:

**“Art. 199 .....**

.....

IV - enquanto não for dada ciência da recusa pelo devedor na hipótese de este ter disponibilizado a analisar o pedido de pagamento feito pelo credor;

V – enquanto o devedor adotando condutas voltadas a uma possível composição extrajudicial com o credor.

.....” (NR)

**Art. 2º** O inciso V do art. 202 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 202 .....**

.....

V - pela interpelação extrajudicial ou judicial;

.....” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.12. Interpelação extrajudicial para condição resolutiva tácita (como nos casos de resolução do contrato por inadimplemento)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera o artigo 474 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para estabelecer que a condição resolutiva tácita se opera por interpelação judicial e extrajudicial.



**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O art. 474 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 474.** A cláusula resolutiva expressa opera de pleno direito; a tácita depende de interpelação judicial ou extrajudicial.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.13. Adjudicação compulsória em promessa de compra e venda e reate de trato sucessivo

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera o art. 1.418 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para disciplinar a adjudicação extrajudicial no caso de promessa de compra e venda de imóveis e o procedimento de reate de trato sucessivo no caso de cessões de direitos de aquisição oriundos de promessa de compra e venda de imóvel.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 1.418 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passa a vigorar a seguinte redação.

**“Art. 1.418.** O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o disposto no instrumento preliminar ou conforme adjudicação extrajudicial disciplinada em lei; e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel.” (NR)

**Art. 2º** Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 195-C.** Se a promessa de compra e venda condicionou a celebração do contrato definitivo apenas ao pagamento do preço pelo promitente comprador, a promessa de compra e venda ou as cessões ou as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do imóvel se, cumulativamente:

- I - estiverem acompanhadas da respectiva prova da quitação;  
 II - tiverem assumido a forma que a lei impunha ao contrato definitivo.

§ 1º Na hipótese de a promessa de compra e venda, a cessão ou a promessa de cessão tiverem sido formalizados por instrumento particular e o contrato definitivo exigir escritura pública, o promitente comprador, portando a prova de quitação da dívida, poderá requerer ao tabelião a lavratura de uma escritura pública de adjudicação, que será título translativo da propriedade no registro de imóveis independentemente de participação do promitente vendedor.

§ 2º A notificação deverá ser feita por edital nas hipóteses e na forma previstas para o usucapião extrajudicial do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.”

**“Art. 195-D.** O promitente vendedor, reconhecendo, por escrito, a quitação do preço, poderá pedir o registro da propriedade do imóvel na forma do art. 195-C, mas, nesse caso, o cartório de imóveis notificará o promitente comprador, que, no prazo de quinze dias, poderá:

I - impugnar o pedido, caso em que o registro da propriedade será vedado nessa via extrajudicial;

II – consentir expressamente ou manter silêncio, caso em que o oficial procederá ao registro da propriedade.

§ 1º A escritura pública de adjudicação de que trata o § 1º do art. 195-C poderá ser requerida pelo promitente vendedor que reconheça, por escrito, a quitação do preço, desde que o tabelião de notas promova a notificação do promitente comprador e não haja apresentação de impugnação por este.

§ 2º Na hipótese de o promitente comprador informar que cedeu os direitos a terceiros, aplicar-se-á o disposto no art. 195-F.”

**“Art. 195-E.** No caso de o imóvel tiver sido objeto de promessa de compra e venda, registrada ou não, e de, sem a correspondente averbação, o promitente comprador ter cedido a terceiros os seus direitos de aquisição, o último da cadeia de cessões poderá requerer a adjudicação do imóvel diretamente para si mediante requerimento ao Registro de Imóveis na forma deste dispositivo e apresentação do instrumento do seu direito.

§ 1º O oficial, ao receber o pedido, notificará pessoalmente as seguintes pessoas, para, no prazo de quinze dias, apresentar, se quiser, impugnação ou para se disponibilizar a lavrar o instrumento de compra e venda definitiva:



I - o titular de direito inscrito na matrícula, com inclusão do promitente vendedor e daqueles que, enquanto promitente comprador ou cessionários, tiver direitos inscritos na matrícula;

II - quem estiver, como ocupante, no endereço do imóvel.

§ 2º Não encontrado o titular de direitos inscritos na matrícula no endereço indicado pelo requerente, far-se-á a sua notificação por edital mediante publicação, por duas vezes, em jornal de grande circulação ou em sítio eletrônico regulamentado pelo juiz competente pela fiscalização do Registro de Imóveis.

§ 3º O silêncio do titular de direito inscrito será interpretado como recusa ao procedimento a impedir o reate extrajudicial do trato sucessivo, salvo se o requerente tiver apresentado o instrumento particular com firma reconhecida ou o instrumento público de promessa de compra e venda ou da respectiva cessão de direitos na qual o outorgante seja o titular do direito inscrito e na qual o outorgado pode ser um terceiro que não o requerente, ocasião em que o silêncio será interpretado como concordância.

§ 4º Não encontrado qualquer ocupante no endereço do imóvel, far-se-á a notificação por edital na forma do § 3º deste artigo, interpretado o silêncio do ocupante como consentimento.

§ 5º Havendo a concordância explícita ou presumida dos notificados e em não sendo lavrado o instrumento de compra e venda definitiva, o oficial registrará a propriedade no nome do requerente às expensas deste, sem prejuízo de eventual direito regressivo que lhe seja devido a título de indenização.

§ 6º Se o instrumento de compra e venda definitiva exigir forma pública e se a promessa de compra e venda tiver sido formalizada por instrumento particular, o procedimento de reate de trate sucessivo de que trata este dispositivo deverá ser conduzido pelo tabelião de notas, que promoverá as notificações devidas e que, na hipótese do § 5º, lavrará escritura pública de adjudicação, que será título translativo da propriedade no Registro de Imóveis.”

**“Art. 195-F.** O promitente vendedor registrado como proprietário na matrícula poderá requerer o procedimento de reate extrajudicial do trato sucessivo quando o promitente vendedor tiver cedido o direito a terceiros sem averbação na matrícula e quando estes terceiros tiverem promovido sucessivas cessões de direitos.

§ 1º O oficial, ao receber o requerimento, notificará o promitente comprador para, no prazo de quinze dias, se quiser, apresentar impugnação, disponibilizar-se a lavrar o instrumento de compra e venda definitiva ou para indicar um terceiro cessionário.

§ 2º Indicado um terceiro cessionário do direito, o oficial promoverá a sua notificação para os mesmos fins do § 1º deste artigo.



SF17612.20825-64

§ 3º Indicado novo cessionário pelo notificado, o oficial renovará o procedimento do § 2º deste artigo.

§ 4º O silêncio dos notificados é interpretado como concordância.

§ 5º Havendo concordância expressa ou presumida dos notificados, o oficial registrará a propriedade diretamente no nome do último notificado às expensas do requerente, sem necessidade de inscrição dos negócios jurídicos intermediários e sem prejuízo de direito regressivo que lhe seja devido a título de indenização.

§ 6º Se o instrumento de compra e venda definitiva exigir forma pública e se a promessa de compra e venda tiver sido formalizada por instrumento particular, o procedimento de reate de trate sucessivo de que trata este dispositivo deverá ser conduzido pelo tabelião de notas, que promoverá as notificações devidas e que, na hipótese do § 5º, lavrará escritura pública de adjudicação, que será título translativo da propriedade.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



### VIII.14. Horário de funcionamento dos serviços notariais e de registro

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Acrescenta § 3º ao art. 4º e parágrafo único ao art. 9º, todos da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre os dias e os horários de funcionamento dos serviços notariais e de registro e para autorizar os tabeliões de notas a realizar diligências e atos externamente à sede da serventia.



SF117612.20825-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 4º .....**  
.....

§ 3º Mediante prévia comunicação ao juiz e independentemente de autorização deste, é facultado aos titulares de qualquer serviço notarial e de registro decidir pela prestação dos serviços em qualquer dia e horário, respeitados, no mínimo, os dias e os horários de que trata o *caput* deste artigo.” (NR)

**“Art. 9º .....**

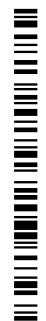
*Parágrafo único.* O tabelião de notas, por si ou por seu preposto, poderá praticar diligências e atos externamente à sede de sua serventia, respeitados os limites territoriais acima, mesmo no caso de conurbação.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**VIII.15. Alienação fiduciária em garantia de móveis e independência do registro de direitos reais sobre veículos em relação a restrições tributárias e administrativas**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Acrescenta § 4º ao art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e altera o art. 8º-A do Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, e o art. 128 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para autorizar a alienação fiduciária sobre móveis para pessoas naturais e jurídicas com incidência do procedimento judicial do Decreto-Lei nº 911, de 1969, para dispor sobre a independência dos efeitos jurídicos dos direitos reais em relação às restrições tributárias e administrativas relacionadas aos veículos automotores e para tornar ineficaz negócios jurídicos relativos a esses veículos diante de créditos fiscais ou administrativos vinculados ao bem.



SF117612.20825-64

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passam a vigorar com acrescido do seguinte § 4º:

“**Art. 1.361.** .....

.....

§ 4º A alienação fiduciária em garantia sobre móveis poderá ser utilizada por qualquer pessoa natural ou jurídica.” (NR)

**Art. 2º** O art. 8º-A do Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, passam a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 8º-A.** O procedimento judicial disposto neste Decreto-Lei se aplica apenas a qualquer hipótese em que o ônus da propriedade fiduciária tiver sido instituído como garantia de uma dívida pecuniária, como na hipótese da Seção XIV da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, na de garantia de débito fiscal ou previdenciário e nas de garantia de débitos pecuniários contraídos perante pessoas naturais ou jurídicas.” (NR)

**Art. 3º** O art. 128 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro –, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 128.** Salvo disposição específica em contrário, a existência de débitos fiscais, de multas de trânsito e ambientais, vinculadas ao veículo, de outras irregularidades tributárias ou administrativas, não tornarão o veículo automotor indisponível civilmente, de maneira que o registro de direitos reais, de direitos obrigacionais com eficácia real e de constrições judiciais sobre o veículo automotor só poderá ser obstado por restrições inerentes à legislação civil.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não impede a adoção das medidas administrativas cabíveis, com inclusão da apreensão do veículo, mas essas medidas não poderão ser impostas como condição ao registro de títulos que impliquem modificações de direitos reais no veículo automotor, nem mesmo sob a forma de exigência prévia de vistorias ou de regularização de pendências tributárias ou administrativas.

§ 2º O registro de que trata o *caput* é ineficaz em relação ao ente público credor das dívidas tributárias e administrativas relativas aos veículos, como as multas por infrações de trânsito e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores, salvo em relação a terceiros que adquirem direitos reais sobre o veículo oneroso.

§ 3º Para a qualificação jurídica dos títulos apresentados para registro, ficam autorizados os serviços de Registro de Títulos e Documentos e de Registro Civil de Pessoas Naturais da localidade a prestarem serviço de auxílio aos órgãos ou entidades executivos de trânsito mediante convênio que independe de prévia licitação, observadas as seguintes condições:

I - a prestação do serviço de auxílio poderá envolver transmissão eletrônica de informações;

II - a remuneração devida aos serviços de auxílio corresponderá à metade dos devidos para os atos de registro de títulos, salvo lei estadual diversa, e serão pagos pelo órgão ou entidade de trânsito conveniente.” (NR)



SF17612.20825-64

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



**VIII.16. Intermediação entre usuários e as serventias extrajudiciais de localidades diversas****PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Acrescenta art. 4º-A da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para atribuir aos serviços notariais e de registro o dever de intermediar pedidos dos usuários relativos a atos de outras serventias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 4º-A.** Os serviços notariais e de registro deverão intermediar os pedidos de serviços e a entrega de documentos entre os usuários e as serventias de especialidade análoga em qualquer lugar do território nacional.

§ 1º A recepção e a entrega dos pedidos serão prenotadas no livro dedicado ao protocolo, admitido o seu desdobramento em um livro específico mediante autorização do juiz competente.

§ 2º A intermediação deverá ocorrer preferencialmente por meio eletrônico, mas poderá ocorrer por meio físico.

§ 3º Serão devidos emolumentos para esses serviços de intermediação, além de resarcimento por despesas comprovadamente havidas no cumprimento do serviço.”

.....  
**“Art. 9º .....**

§ 1º A pedido e às expensas do interessado, o tabelião de notas deverá manter comunicação com o competente oficial de registro de imóveis para efeito de:



I - obtenção de certidões necessárias à lavratura da escritura pública;

II - prenotação da escritura pública;

III - repassar ao interessado os atos decorrentes do procedimento no Registro de Imóveis, como nota devolutiva, pedido de suscitação de dúvida e quaisquer outros documentos.

§ 2º A disposto no § 1º não abrange a apresentação de impugnação ou de recursos no procedimento de dúvida, os quais deverão ser feitas diretamente perante o juiz competente na forma dos arts. 198 e 202 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.” (NR)



**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor após decorrido um ano de sua publicação.

**VIII.17. Extração de carta de sentença por tabeliães de notas****PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Acrescenta § 2º ao art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para autorizar a extração de carta de sentença pelos tabeliães de notas.



**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** O art. 7º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 7º .....

§ 1º .....

§ 2º Os tabeliães de notas poderão extrair cartas de sentenças com a mesma força probante das extraídas pelas serventias judiciais, conforme regulamento do juízo competente de que trata o art. 37 desta Lei.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**VIII.18. Normas mínimas nacionais para os serviços notariais e de registro****PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Acrescenta art. 38-A à Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para dispor sobre normas mínimas nacionais a serem editadas pelo Conselho Nacional de Justiça para os serviços notariais e de registro.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 38-A:

**“Art. 38-A.** O Conselho Nacional de Justiça editará um código nacional de normas destinadas a evitar divergências entre as normatizações produzidas pelos Tribunais de Justiça para os serviços notariais e de registro.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.19. Títulos protestáveis

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Acrescenta § 2º ao art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, para definir os títulos e os documentos de dívida suscetíveis de protesto eliminando divergências jurisprudenciais.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

“**Art. 1º** .....

§ 1º .....

§ 2º O título ou outros documentos de dívida de que trata o *caput* deste artigo refere-se a qualquer prova escrita da dívida, ainda que sem eficácia de título executivo e sem assinatura do devedor, como notas fiscais, boletos bancários e mensagens eletrônicas.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.20. Incompetência do tabelião de notas para análise de prescrição e decadência

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Altera o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, para estabelecer que o tabelião de protesto não pode, de ofício, analisar a prescrição ou a caducidade do título ou documento de dívida diante da divergência jurisprudencial.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 9º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 9º .....**

*Parágrafo único. Qualquer irregularidade formal observada pelo Tabelião obstará o registro do protesto, vedado ao Tabelião, de ofício, obstar o protesto alegando prescrição ou caducidade.” (NR)*

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**VIII.21. Direito à constrição cautelar nos processos judiciais envolvendo cobrança de créditos.**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para disciplinar o direito do credor em obter a constrição cautelar de bens nos processos envolvendo obrigações de pagar quantia, de entregar coisa, de fazer e de não fazer.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 301 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 301. ....”**

§ 1º Nas ações relativas a obrigações de pagar quantia certa ou incerta, de entregar coisa, de fazer e de não fazer, independentemente do procedimento adotado ou da fase, é assegurado à parte credora o direito a obter as medidas de que trata o *caput* com a mera propositura da ação, ainda que sem citação da parte contrária, mediante indicação estimativa do valor da dívida cobrada, salvo se o juiz verificar manifesta ausência de probabilidade do direito.

§ 2º Ocorrendo a constrição cautelar de qualquer bem, a outra parte poderá oferecer impugnação no prazo de quinze dias da sua citação ou intimação em petição apartada ou no corpo da contestação, podendo invocar, entre outras matérias, a impenhorabilidade ou indisponibilidade.

§ 3º Independentemente de prova de culpa e de prejuízo, a parte que se valer da faculdade do § 1º deste artigo ficará sujeita a pagar a vinte por cento do valor da quantia cobrada ou, se menor, o valor dos bens efetivamente constritos a título de multa, se:

I - houver má-fé manifesta; ou

II - cumulativamente:

a) tiver ocorrido efetiva constrição de bens;

b) sobrevier o trânsito em julgado de sentença ou a preclusão de decisão de juízo de cognição exauriente negando, na totalidade, o direito de crédito.

§ 4º Na hipótese do § 3º deste artigo, a parte prejudicada poderá, mediante prova do prejuízo, cobrar indenização correspondente ao que exceder ao valor da multa.

§ 5º Nos casos em que não for devida a multa, a parte prejudicada poderá pleitear indenização na forma do art. 302.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.22. Citação por edital no caso de réu com endereço desconhecido****PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Altera o art. 256 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispor sobre a citação, por edital, do réu com endereço desconhecido.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 256 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 256. ....

.....

§ 3º O réu será considerado em local ignorado ou incerto se infrutíferas as tentativas de sua localização no endereço informado pelo autor ou nos cadastros da Fazenda Pública federal e do Banco Central do Brasil, cuja consulta será feita pelo órgão judicial mediante simples pedido do autor e dispensará a consulta a outros cadastros públicos ou privados.

§ 4º Configura litigância de má-fé ocultar dolosamente o endereço do réu.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**VIII.23. Documento particular assinado pelo devedor como título executivo extrajudicial**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



Altera o art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever, como título executivo extrajudicial, o documento particular assinado pelo devedor independentemente de assinatura de testemunhas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 784. ....

.....

III - o documento particular assinado pelo devedor, independentemente da existência de assinatura de testemunhas;

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### VIII.24. Evicção de imóveis objeto de alienação

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Acrescenta § 5º ao art. 792 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, e altera os incisos II e III do art. 54 e o art. 55 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, para eliminar aparência de contradição entre o Código de Processo Civil e a Lei nº 13.097, de 2015, e para dispor sobre a evicção, a anulação por fraude credores e os direitos reais de garantia nas hipóteses de alienação de unidade autônoma por loteador ou incorporador.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 792, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil –, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 792. ....

.....

§ 5º Na hipótese do inciso IV deste artigo, se o bem for sujeito a registro, a fraude à execução depende da averbação da existência da ação no registro público mediante decisão judicial.” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 54. ....

.....

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos da lei processual;

.....

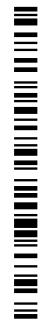
III - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos da lei processual.

.....” (NR)

**“Art. 55.** A alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, de parcelamento do solo ou de condomínio edilício, devidamente registrada e de titularidade de incorporador e de loteador, não poderá ser objeto de evicção, de decretação de ineeficácia ou de anulação por fraude contra credores, mas eventuais credores do alienante ficam sub-rogados no preço ou no eventual crédito imobiliário, sem prejuízo das perdas e danos imputáveis ao incorporador ou empreendedor, decorrentes de seu dolo ou culpa, bem como da aplicação das disposições constantes da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

*Parágrafo único.* Os direitos reais de garantia incidentes sobre o imóvel e instituídos como garantia de dívidas de que o incorporador ou o loteador se extinguirão no momento do registro do título de alienação da unidade autônoma, fato que será averbado na matrícula com base nesse título.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.25. Exigência de regularidade administrativa e tributária para a prática de atos jurídicos de natureza civil.**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



SF117612.20825-64

Dispõe sobre a inviabilidade de vedar a prática de atos jurídicos e o seu ingresso no registro público diante de dívidas tributárias, trata da ineficácia desses atos jurídicos e acrescenta § 8º ao art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para disciplinar os efeitos da ausência de Certidão Negativa de Débito (CND) para a prática de atos jurídicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A prática de atos jurídicos de natureza civil e o seu ingresso nos registros públicos não podem ser obstados em razão da existência de dívidas tributárias vinculadas ou não ao ato jurídico ou ao seu objeto.

*Parágrafo único.* Havendo dívidas tributárias vinculadas ao ato jurídico ou ao seu objeto e havendo lei específica nesse sentido, o ato jurídico será ineficaz em relação à Fazenda, fato que, se o for o caso, deverá ser averbado no registro público, salvo em relação a terceiros que adquirem direitos reais sobre o veículo a título oneroso.

**Art. 2º** O art. 47 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“**Art. 47.** .....

.....  
 § 8º Ainda que haja débitos, é facultado ao interessado praticar os atos jurídicos, com o devido ingresso no registro público, nas hipóteses da alíneas “b”, “c” e “d” do inciso I do *caput* e na hipótese do inciso II do *caput*, mas esse ato jurídico será ineficaz apenas perante a Fazenda

Pública, fato que deverá ser averbado no registro público, salvo em relação a terceiros que adquirem direitos reais sobre o veículo a título oneroso.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.26. Assembleias eletrônicas e coletas de votos posteriores em condomínio edilício**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



SF117612.20825-64

Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para disciplinar assembleias em meio eletrônico em condomínio edilício e para autorizar suprimento de votos após a assembleia de segunda convocação na hipótese de não ter sido alcançado o *quorum* especial.

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passam a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1.334. ....**

VI - o cabimento ou não da utilização de meio eletrônico para as assembleias e o modo de sua operacionalização.

.....” (NR)

**“Art. 1.353. ....**

*Parágrafo único.* Não alcançado o *quorum* especial de que trata o *caput* deste artigo, os condôminos poderão oferecer seus votos no prazo de sete dias após a assembleia mediante instrumento particular entregue ao síndico, admitindo-se que a convenção estipule um prazo maior.” (NR)

**“Art. 1.354-A.** As assembleias poderão ser realizadas em meio eletrônico que permita a comunicação escrita ou verbal entre os condôminos durante determinado período de tempo, sem necessidade de simultaneidade.”

**Art. 2º** Em até um ano da entrada em vigor desta Lei, fica facultado aos condomínios edilícios inserirem, na convenção de condomínio, a cláusula relativa ao cabimento ou não de meio eletrônico para as assembleias e ao modo de sua operacionalização mediante votação da maioria dos presentes em sede de segunda convocação, na forma do art. 1.353 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil –, sem aplicação de qualquer outro *quorum* especial mais rigoroso.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



### VIII.27. Depósito vinculado de dinheiro (*escrow*)

#### PROJETO DE LEI N° , DE 2017

Acrescenta art. 645-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) e acrescenta o § 4º ao art. 38 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, para disciplinar o depósito vinculado de dinheiro em regime de patrimônio de afetação (*escrow*) e para estabelecer, em contratos de locação, o regime de patrimônio de afetação para a caução em dinheiro feita de acordo com as regras do depósito vinculado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – passam a vigorar acrescido do seguinte art. 645-A:

**“Art. 645-A.** Em se tratando de depósito em dinheiro destinado a permanecer em uma conta bancária criada exclusivamente para a guarda desse bem até a sua futura restituição ao depositante ou a terceiro indicado por este, o capital com os respectivos juros, correção monetária e outros rendimentos constituirá patrimônio de afetação, sem necessidade de averbação em registro público.

§ 1º Mediante autorização do depositante e, se for o caso, do terceiro em proveito de quem deva ocorrer a restituição, o depositário poderá transferir os valores para aplicações financeiras ou para aquisição de títulos mobiliários com o objetivo de obter rendimentos, caso em que o bem depositado ou os seus sub-rogados continuarão em regime de patrimônio de afetação.

§ 2º Salvo pacto contrário, na hipótese de a restituição do depósito em dinheiro de que trata os §§ 1º e 2º deste artigo depender da comprovação do adimplemento de uma obrigação, do advento de um termo, do implemento de uma condição ou do cumprimento de um encargo, o depositário só poderá fazer a restituição ao depositante ou a terceiro mediante consenso dos interessados ou, no caso de divergência, decisão judicial.



SF117612.20825-64

§ 3º O depositário poderá ser pessoa natural ou pessoa jurídica, inclusive instituição financeira.”

**Art. 2º** A Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 38.** .....

.....

§ 4º Na hipótese de caução em dinheiro, o bem constituirá patrimônio de afetação se observar o disposto no art. 645-A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**VIII.28. Institui o Conselho de Gestão Fiscal (PL nº 8.325, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei trata das competências, da composição e da forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal – CGF, de âmbito nacional, instituído pelo art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

**Art. 2º** Compete ao CGF:

I – harmonizar e coordenar os critérios e procedimentos relativos à gestão fiscal entre todos os entes da Federação;

II – harmonizar e coordenar os procedimentos e declarações em matéria tributária entre todos os entes da Federação;

III – disseminar práticas visando ao aumento da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade do gasto público, à melhoria da arrecadação, ao controle do endividamento e à transparência da gestão fiscal;

IV – editar normas gerais para a consolidação das contas públicas e a padronização das prestações e tomadas de contas e dos relatórios e demonstrativos contábeis;

V – estabelecer normas e padrões diferenciados e simplificados para os pequenos Municípios, bem como os mais adequados ao efetivo controle social;

VI – elaborar e divulgar diagnósticos, estudos e análises;

VII – estimular a compatibilização entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social;

VIII – elaborar o seu regimento interno.

§ 1º No exercício da competência prevista no inciso II, o CGF promoverá mecanismos de intercâmbio de informações entre as Administrações Tributárias dos entes da Federação de modo a evitar a exigência de procedimentos contraditórios ou redundantes por parte do contribuinte.

§ 2º O CGF proverá meios para que os órgãos da Administração Tributária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios obtenham diretamente de outro órgão fiscal responsável por base de dados documentos comprobatórios da regularidade fiscal, atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios, não podendo ser tais documentos exigidos dos contribuintes, salvo disposição legal em contrário.

**Art. 3º** O CGF será integrado pelos seguintes membros e respectivos suplentes:

I – quatro representantes do Poder Executivo federal, de acordo com as respectivas áreas de atuação do CGF;

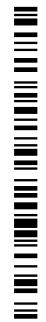
II - representante do Tribunal de Contas da União;

III – representante do Senado Federal;

IV – representante da Câmara dos Deputados;

V – representante do Conselho Nacional de Justiça;

VI – representante do Ministério Público da União;



VII – dois representantes dos Secretários Estaduais de Fazenda, escolhidos pelo CONFAZ;

VIII – dois Secretários Municipais de Fazenda, escolhidos pelo organismo nacional de sua representação;

IX – representante do Conselho Federal de Economia;

X – representante do Conselho Federal de Contabilidade;

XI – dois representantes da comunidade acadêmica e profissional, recrutados entre professores, pesquisadores ou estudiosos das áreas de Economia, Contabilidade e Finanças Públicas, indicados por instituições de ensino e pesquisa, e por organizações profissionais.

§ 1º Os membros suplentes serão os substitutos legais ou pessoas previamente indicadas.

§ 2º Os membros do CGF terão mandatos de dois anos, permitida uma única recondução, exceto na hipótese de titulares de cargos ou funções.

§ 3º O CGF será presidido por um dos representantes do Poder Executivo federal, dentre os quais será indicado seu substituto.

**Art. 4º** O CGF reunir-se-á em Brasília, ordinariamente a cada trimestre e, extraordinariamente, por convocação de seu Presidente ou pelo menos um terço dos seus membros, com antecedência mínima de sete dias e pauta preestabelecida.

**Art. 5º** As deliberações do Conselho, sob a forma de resoluções, serão tomadas por maioria de dois terços de seus membros e encaminhadas para adoção pelos responsáveis nas diversas áreas de competência legal e técnica abrangidas pela atuação do CGF.

*Parágrafo único.* Decisões adotadas por maioria dos membros do CGF, mas inferior ao *quórum* estabelecido no *caput*, constituirão recomendações, que serão adotadas facultativamente.

**Art. 6º** O CGF poderá constituir comissões para tratar de temas específicos, com qualquer número de seus membros.



*Parágrafo único.* Poderão ser convidados ou convocados personalidades ou servidores, para tratar de temas específicos, seja participando de reuniões ou de grupos de trabalho, ou mesmo como expositores.

**Art. 7º** Para o custeio das atividades do CGF haverá dotação orçamentária própria, que poderá correr à conta do orçamento do Ministério ou Órgão a que pertencer o representante do Poder Executivo federal mencionado no § 3º do art. 3º.

*Parágrafo único.* A participação dos membros será considerada função relevante e não terá remuneração.

**Art. 8º** O CGF será instalado em até noventa dias contados da vigência desta Lei.

*Parágrafo único.* Os membros do CGF aprovarão, em sua primeira reunião ordinária, o regulamento próprio, que disporá sobre as condições de seu funcionamento.

**Art. 9º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SF117612.20825-64

**VIII.29. Periodicidade de fiscalização ambiental (PL nº 8.326, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**



Dispõe sobre a periodicidade da fiscalização dos estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Acrescente-se ao art. 11 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o seguinte § 3º:

“**Art. 11.** .....

.....

§ 3º A periodicidade da fiscalização dos estabelecimentos e atividades de que trata o artigo anterior será ampliada ou reduzida conforme o cumprimento ou descumprimento da legislação ambiental.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

**VIII.30. Respostas a consultas aos órgãos públicos (PL nº 8.341, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Assegura aos cidadãos, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição, a obtenção de resposta a consultas que formule a órgãos e entidades públicas, relacionadas aos objetos que especifica, e dá outras providências.



SF117612.20825-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** É direito do cidadão, nos termos do inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição, a obtenção de resposta a questionamentos que fizer a órgãos e entidades públicas, por meio de consulta formal, sobre o posicionamento de seus dirigentes acerca de:

I - políticas públicas de interesse do consulente;

II - interpretação do ordenamento jurídico e aplicação da legislação em vigor.

*Parágrafo único.* As consultas referidas no *caput* serão respondidas no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, a partir da data do respectivo protocolo.

**Art. 2º** No âmbito do mesmo ente governamental, as respostas a consultas de objeto idêntico formuladas nos termos do art. 1º deverão ser padronizadas, cabendo à autoridade máxima do ente estatal ao qual se subordinem o órgão ou entidade consultados providenciar, no prazo de 15 (quinze) dias, a uniformização de respostas com teor divergente.

§ 1º Efetivada a padronização prevista no *caput*, o resultado passará a vincular a atuação do órgão ou entidade para os quais se dirigiram a

consulta que tenham respondido de forma divergente da que for obtida em decorrência do procedimento de que trata o *caput*.

§ 2º Salvo na hipótese do § 1º, a adoção de política pública incompatível com a explicitada na resposta à consulta ou a emissão de ato de forma discrepante da interpretação atribuída ao ordenamento jurídico e à aplicação da legislação em vigor acarretará na responsabilização de quem tenha subscrito a resposta.

§ 3º Observado o contraditório e a ampla defesa, será aplicada a pena de suspensão de 1 (um) a 6 (seis) meses ao agente referido no § 2º, se não estiver prevista pena mais grave para a conduta.

§ 4º Aplica-se o disposto nos §§ 2º e 3º em relação ao resultado padronizado obtido em decorrência do procedimento previsto no *caput*.

**Art. 3º** O desrespeito ao prazo previsto no parágrafo único do Art 1º sujeitará ao Poder Público ao pagamento de multa ao requerente, a ser calculada por cada dia de atraso, conforme regulamentação prevista pelo Órgão demandado.

*Parágrafo único.* As demandas que dependerem do provimento do Poder Público, salvo disposição em contrário, serão tacitamente consideradas procedentes após 30 (trinta) dias do vencimento do prazo preestabelecido nesta Lei.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor 45 (quarenta e cinco) dias após a data da sua publicação.



**VIII.31. Simplificar encerramento de dissolução de sociedade (PL nº 8.534, de 2017, do Deputado Júlio Lopes)**

**PROJETO DE LEI N° , DE 2017**

Dispõe sobre a dissolução de sociedades simples, em nome coletivo e limitadas, para simplificar os trâmites necessários ao encerramento de suas atividades.



SF117612.20825-64

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a dissolução de sociedades simples, em nome coletivo e limitadas.

**Art. 2º** O art. 1.033 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 2º e 3º, convertendo-se o atual parágrafo único em § 1º:

“**Art. 1.033.** .....  
§ 1º .....

§ 2º Nas hipóteses previstas nos incisos II e III do *caput* deste artigo, a personalidade jurídica será extinta imediatamente após a comunicação da autoridade competente pelos sócios, sempre que sócios representantes de, pelo menos, dois terços do capital social declararem a inexistência de ativos não partilhados e passivos a liquidar.

§ 3º Caso, a despeito da declaração referida no § 2º deste artigo, existam ativos não partilhados ou passivos insatisfatos na data do pedido de dissolução, os sócios da sociedade dissolvida responderão com seu patrimônio pessoal pelas dívidas sociais.” (NR)

**Art. 3º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

### VIII. RECOMENDAÇÕES

O Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, que instituiu a Comissão Mista de Desburocratização, determinou que a Comissão concluisse os seus trabalhos pela aprovação do Relatório no qual constassem recomendações, quando se concluir que o respeito aos pressupostos enumerados no art. 2º do Ato Conjunto pode ser viabilizado por meio de medidas e providências que não dependam de alterações na legislação em vigor, ou sobre cuja iniciativa incida restrição constitucional. Essas recomendações são complementares às propostas infralegais convergentes com a agenda de produtividade apontadas pelo Senador Armando Monteiro ao relatar os trabalhos do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas instituído na CAE do Senado Federal no ano de 2017.

As recomendações sugeridas no âmbito da Comissão Mista de Desburocratização são:

1 – Admitir pelo menos mais 150 (cento e cinquenta) novos examinadores para atuarem no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI);

2 – Agilizar o exame da proposta de alteração legislativa que tem por finalidade instituir um processo simplificado para apreciação da patente sem exame, a critério da parte interessada ou de eventual concorrente, atualmente em estudo na Casa Civil da Presidência da República.

3 - Agilizar a tramitação das seguintes proposições:



3.1 – Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015 (Projeto de Lei nº 7.448, de 2017), de autoria do Senador Antonio Anastasia, que *inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público;*

3.2 - Projeto de Lei do Senado nº 62, de 2017 (Projeto de Lei nº 8.133, de 2017), do Senador José Agripino, que altera a Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, que cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial, para determinar que os recursos oriundos dos serviços realizados pela entidade sejam reinvestidos no próprio Instituto;

3.3 – Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 3.406, de 2015 (Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2013), do Senador Paulo Paim, que altera a Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, que cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências, dotando o Instituto de recursos de modo a permitir o cumprimento de suas finalidades essenciais;

3.4 – Mensagem nº 201, de 2017, do Poder Executivo, que contém o texto do Protocolo referente ao Acordo de Madri relativo ao Registro Internacional de Marcas, adotado em Madri, em 27 de junho de 1989, e respectivo “Regulamento Comum do Acordo de Madri relativo ao Registro Internacional de Marcas e do Protocolo concernente a esse Acordo”, doravante Protocolo de Madri e Regulamento Comum;

3.5 - Projeto de Lei do Senado nº 252, de 2015, do então Senador Delcídio do Amaral, que “altera a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para determinar que os atos do Registro Público de Empresas serão objeto de decisão singular, e dá outras providências”



3.6 – Projeto de Lei nº 8.239, de 2017 (Projeto de Lei do Senado nº 150, de 2016), de autoria do Senador Hélio José, que altera a Lei nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, para estabelecer prazo para extinção dos registros do empresário ou da pessoa jurídica em todos os órgãos integrantes da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas (Redesim), após a baixa do registro no órgão executor do registro empresarial ou civil;

3.7 – Projeto de Lei do Senado nº 352, de 2014, do Senador Paulo Bauer, que “dispõe sobre a sociedade anônima simplificada”.

4 - Em consonância com as conclusões expostas no relatório do Grupo de Trabalho de Reformas Microeconômicas (destinado a identificar os principais obstáculos que compõem o chamado “Custo Brasil” e oferecer soluções que “facilitem a atividade empreendedora e empresarial no Brasil, a fim de gerar mais empregos e renda”), presidido pelo Senador Armando Monteiro, aprovado em 28 de novembro de 2017, recomendamos agilizar a tramitação das seguintes proposições de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos:

4.1 - Projeto de Lei do Senado nº 475, de 2017, que altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, para estabelecer critérios para isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre as exportações de serviços para o exterior do País;

4.2 – Projeto de Lei do Senado nº 477, de 2017, que altera o art. 205 da Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966, para simplificar as exigências relativas à verificação de regularidade do contribuinte.



---

104

103

---



SF117612.20825-64

## IX. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

O Ato Conjunto do Presidente do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados nº 3, de 2016, que instituiu a Comissão Mista de Desburocratização, determinou que a Comissão concluisse os seus trabalhos pela aprovação do Relatório no qual constasse proposta de fiscalização e controle, relacionados a procedimentos e rotinas nas quais se verificasse a existência de desvios de finalidade ou de recursos públicos.

Ao longo dos trabalhos desta Comissão não foram constatados procedimentos e rotinas em que se verificasse a existência de desvios de finalidade ou de recursos públicos, motivo pelo qual não consta neste Relatório qualquer proposta de fiscalização e controle a ser realizada.





## Relatório de Registro de Presença

**ATN 3/2016, 14/12/2017 às 09h45 - 5<sup>a</sup>, Reunião**

Comissão Mista de Desburocratização (ATN nº 3, de 2016 )

Senado Federal	
TITULARES	SUPLENTES
GARIBALDI ALVES FILHO	1. VAGO
SIMONE TEBET	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE
PAULO ROCHA	4. SÉRGIO DE CASTRO
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
WILDER MORAIS	PRESENTE
ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
	7. VAGO

Câmara dos Deputados	
TITULARES	SUPLENTES
EFRAIM FILHO	1. ELI CORRÊA FILHO
JULIO LOPES	PRESENTE
LEONARDO QUINTÃO	PRESENTE
AFONSO FLORENCE	2. VAGO
JORGINHO MELLO	3. VALDIR COLATTO
PAULO ABI-ACKEL	4. VAGO
TADEU ALENCAR	5. VAGO
	6. GIUSEPPE VECCHI
	PRESENTE
	7. HUGO LEAL

### **Não Membros Presentes**

FAUSTO PINATO  
 ROMERO JUCÁ  
 SÉRGIO PETECÃO  
 WELLINGTON FAGUNDES  
 MARCELO SQUASSONI  
 VICENTINHO ALVES  
 DELEGADO EDSON MOREIRA  
 JOSÉ PIMENTEL  
 JONES MARTINS  
 JOÃO PAULO KLEINÜBING  
 VALDIR RAUPP  
 ATAÍDES OLIVEIRA  
 MARCELO AGUIAR  
 CIDINHO SANTOS  
 JOSÉ MEDEIROS  
 PAULO PAIM  
 REGINA SOUSA

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(ATN 3/2016)**

NA PRESENTE DATA, FOI REALIZADA A 5<sup>a</sup> REUNIÃO DA COMISSÃO MISTA DE DESBUROCRATIZAÇÃO, OPORTUNIDADE EM QUE FOI APRESENTADO E APROVADO O RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO, DE AUTORIA DO SENADOR ANTONIO ANASTASIA.

14 de Dezembro de 2017

Deputado Federal JULIO LOPES

Presidente da Comissão Mista de Desburocratização (ATN nº 3,  
de 2016 )

7



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Major Olimpio

**PARECER Nº , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2018, do Senador Davi Alcolumbre e outros, que *altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.*

SF19702.68670-30

Relator: Senador **MAJOR OLIMPIO**

## I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2018, de autoria do Senador Davi Alcolumbre e outros, que *altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.*

O art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2018, altera a redação do inciso VII, do art. 22, da Constituição Federal, tornando-o mais abrangente. A modificação proposta inclui, como competência privativa da União, o “*funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes*”. Deste modo, o inciso VII passa a abranger a “*política de*

*crédito, funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes, câmbio, seguros, transporte e transferência de valores".*

O art. 2º modifica o inciso XII do art. 48 da Constituição Federal. A nova redação propõe que caberá ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre "matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações ativas e passivas, serviços, funcionamento e segurança". Deste modo, inclui o termo "operações financeiras ativas e passivas, serviços, funcionamento e segurança" ao referido inciso.

O art. 3º dispõe sobre a cláusula de vigência.



Em sua justificação argumenta-se que a federalização da legislação relacionada à segurança privada – inclusive a bancária – é fundamental para melhorar a segurança pública do país, um tema extremamente relevante para o cidadão brasileiro. Aponta-se o problema da proliferação de leis sobre a questão pelos estados e municípios. O problema é que esse excesso de leis em vez de proporcionar maior segurança tem tido efeito contrário.

## II – ANÁLISE

A PEC apresentada conta com a subscrição do número de senadores exigido pelo art. 60, inciso I, da CF. Não versa acerca de nenhum dos temas protegidos por "cláusula pétrea". Também não repete matéria rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa. Portanto, não há óbices constitucionais à sua apreciação pelo Senado Federal.

A segurança é uma das principais preocupações atuais dos cidadãos brasileiros. Proposições que busquem dar maior segurança são bem-vindas. Este é o caso da PEC nº 8, de 2018, que atribui competência privativa à União para legislar sobre funcionamento e segurança de instituições financeiras e competência ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

A falta de previsão constitucional atribuindo competência privativa para a União legislar sobre segurança bancária levou à criação de um emaranhado de leis estaduais e municipais que versam sobre o tema. Embora tenhamos um grande número de leis a segurança não vem aumentando, ao contrário, temos visto grande número de ataques a bancos, carros-fortes e caixas eletrônicos.

O status atual é de caos legislativo, existem aproximadamente 11 mil projetos de leis estaduais e municipais tramitando no País a respeito de segurança

e atendimento bancário. Havendo em vigor 2.600 leis municipais versando sobre o assunto.

Como efeito dessa quantidade de legislações tratando sobre o tema, além da insegurança jurídica causada por tantas normas diferentes, gera-se a perda de eficiência, dificuldade de planejamento e de padronização de processos por todos os estabelecimentos financeiros, que em nada contribuem para a prestação de um melhor serviço de atendimento bancário.

A título exemplificativo, cito:

A Lei nº 13.035/2013 – Ribeirão Preto: Que determina que as instituições financeiras no município de Ribeirão Preto deverão providenciar a emissão de laudo pericial atestando que em caso de explosões de caixas eletrônico os imóveis vizinhos não serão atendidos.

A Lei nº 9.910/2012 – Fortaleza – Que obriga a instalação de aparelhos bloqueadores de celular nas agências bancárias.

A Lei nº 2.299/2016 – Porto Velho – Determina a instalação de aparelhos de Raio-X nas agências bancárias.

Dentre outras alterações que não somente não refletem, necessariamente, os melhores mecanismos para uma melhor segurança nas instituições bancárias, mas também geram custos e reflexos até perigosos em determinadas circunstâncias, como a Lei nº 10.397/08 do Município de Porto Alegre, que “Obriga, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e nos postos de serviço bancários no mesmo piso, no Município de Porto Alegre, a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo e dá outras providências.”, legislação que precisa ser melhor debatida, tendo em vista as variáveis afetas a essa determinação, uma vez que podem ser utilizados por criminosos, já dentro do estabelecimento bancário como proteção contra os órgãos policiais, como também dificultar a evacuação de pessoas em determinadas situações emergenciais, dentre outros possíveis reflexos que demandam uma análise cuidadosa e um parâmetro nacional.

Assim, é imperativo que a União legisle sobre o tema de modo a criar uma uniformidade no tratamento dessa questão ao longo do território nacional. Isto evitaria a criação de mais leis – estaduais ou municipais – que podem ser inócuas ou até mesmo criarem consequências indesejadas, como seria o caso do aumento na insegurança ao cidadão que precisa usar serviços bancários.

Diante de todo o exposto, entendemos que a PEC é meritória e deveria ser aprovada por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com apenas a inclusão da emenda de redação que apresento na redação do art. 22, VII, que trata da competência da União para legislar, para incluir o termo “serviços” o rol já



incluso, apenas para realizar uma adequação com a ideia legislativa proposta, uma vez que a PEC trouxe a inclusão do termo “serviço” para o art. 48, XXX, que trata da competência do Congresso Nacional, sendo necessário que ambas as redações guardem semelhança.

### III – VOTO

Conforme os argumentos desenvolvidos, concluo pela constitucionalidade, juridicidade, legalidade e regimentalidade da PEC nº 8, de 2018, e, no mérito, por sua aprovação com a seguinte emenda de redação:

SF19702.68670-30

#### **EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se ao inciso VII, do art. 22, da Constituição Federal, constante do Art. 1º da PEC nº 08/2018, a seguinte redação:

“Art. 22 .....

.....  
VII - política de crédito, serviços, funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes, câmbio, seguros, transporte e transferência de valores;” (NR)

Sala da Comissão, em ..... de ..... de 2019.

, Presidente

Senador **Major Olímpio**, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 8, DE 2018

Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

**AUTORIA:** Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP) (1º signatário), Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), Senadora Fátima Bezerra (PT/RN), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Regina Sousa (PT/PI), Senador Armando Monteiro (PTB/PE), Senadora Rose de Freitas (PODE/ES), Senador Benedito de Lira (PP/AL), Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), Senador Cristovam Buarque (PPS/DF), Senador Dalírio Beber (PSDB/SC), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Amorim (PSDB/SE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), Senador Garibaldi Alves Filho (MDB/RN), Senador Gladson Cameli (PP/AC), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senador João Capiberibe (PSB/AP), Senador Lasier Martins (PSD/RS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Romero Jucá (MDB/RR), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Telmário Mota (PTB/RR), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senador Waldemir Moka (MDB/MS)



Página da matéria

  
SF11829\_39591-77

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso VII, com a seguinte redação:

“Art. 22. ....;

.....  
VII – política de crédito, funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes, câmbio, seguros, transporte e transferência de valores.” (NR)



Art. 2º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do inciso XIII, com a seguinte redação:

“Art. 48. ....

.....  
XIII – matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações ativas e passivas, serviços, funcionamento e segurança.”  
(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A segurança pública é tema de extrema relevância e fonte direta de preocupação para toda a população, que anseia por soluções para esse drama que aflige a todos. Assim, a federalização da legislação relacionada à segurança privada, nela inserida a bancária, permitirá que o tema seja tratado com mais racionalidade, facilitando a padronização de produtos, serviços, rotinas, processos, instalações e equipamentos aptos a produzir efeitos concretos, com um mínimo de falhas e impactos negativos.

Por falta de previsão constitucional explícita acerca da questão, muito embora exista legislação federal disciplinando a segurança para estabelecimentos financeiros, a constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, a mesma não impede a proliferação de leis sobre a matéria, muitas vezes redundantes ou conflitantes entre si.



SF11829\_39591-77

Nesse contexto, cria-se um emaranhado legislativo de comandos que, além de não contribuírem para a solução do problema, muitas vezes acabam por provocar efeito inverso, fragilizando os sistemas de segurança atualmente adotados pelas instituições financeiras, colocando em risco a segurança de clientes e empregados.

De acordo com dados fornecidos pelo setor, até 13 de março de 2013 foram editadas 32 leis estaduais e 778 leis municipais sobre os mais diferentes itens de segurança a serem adotados pelos estabelecimentos bancários, como: blindagem de vidros e fachadas, divisórias e biombo, vigilantes no autoatendimento após o expediente bancário, proibição de celulares, entre outros.

Muito embora, em uma primeira análise, possa parecer que o número expressivo de leis proporcionaria maior segurança aos usuários dos serviços bancários, na prática a situação é inversa.

Um exemplo claro ocorre com a determinação para a blindagem das fachadas e vidros dos estabelecimentos bancários. As iniciativas legislativas para tornarem as agências bancárias resistentes a ataques criminosos, propiciam a criação de verdadeiros “escudos” aos bandidos, já que, uma vez dentro do estabelecimento, os mesmos tornam-se imunes a qualquer investida policial. Ressalte-se aqui para o fator surpresa que sempre acompanha qualquer ação criminosa.

Na hipótese de ocorrência de um incêndio ou desastres naturais, a ação de bombeiros e agentes da defesa civil encontraria enormes obstáculos, pois os agentes especializados não poderiam adentrar no local, já que os vidros e portas não poderiam ser violados e, por outro lado, as pessoas que se encontrassem dentro do estabelecimento enfrentariam dificuldades para sair, o que poderia ensejar verdadeiras tragédias.



SF11829\_39591-77

Outro item comumente exigido nas legislações municipais e estaduais é a presença de vigilantes no autoatendimento após o expediente bancário. Tal medida, além de não resolver o problema da segurança pública, acaba por incentivar o ataque de assaltantes a essas dependências. Isso porque, a presença do vigilante armado nesses pontos cria um atrativo adicional para criminosos roubarem os equipamentos de segurança, tais como coletes e armamentos para a prática de outros crimes. O vigilante posicionado na sala de autoatendimento ou caixa eletrônico será alvo fácil de assaltantes.

Ainda, nessa abordagem ao vigilante ou da sua resposta, poderá ocorrer algum incidente com graves consequências aos clientes que estejam utilizando os terminais eletrônicos, bem como àqueles que estejam no entorno.

Assim, do ponto de vista operacional, a manutenção de vigilantes nas áreas de autoatendimento, fora do horário de expediente bancário e caixas eletrônicos, mostra-se inadequada e extremamente perigosa.

Esses são alguns dos incontáveis exemplos que poderiam ilustrar a presente justificativa, já que as instituições bancárias precisam seguir para operar suas agências em todo o país.

Imagine-se, em tese, que os mais de 5,5 mil municípios do Brasil legislem diferentemente sobre segurança e conforto que os bancos precisam atender. Consideráveis proposições, desconexas com a realidade, somar-se-ão a outras que constituem letra morta ou, ainda pior, que podem criar condições, contrário senso, de insegurança e desconforto para clientes e funcionários de agências bancárias.



SF11829\_39591-77

Adite-se, pela pertinência, que o Brasil, com dimensões continentais, reserva diferenças regionais bem acentuadas e, sendo assim, impõe-se que a matéria seja regulamentada por legislação federal, de aplicabilidade em toda a extensão territorial.

Por sua vez, o transporte de valores, serviço extremamente especializado e com abrangência interestadual, demanda, também, de normatização de âmbito federal. Outro aspecto a considerar é que esse serviço envolve questões de seguro e de resseguro, não podendo submeter-se a particularidades de normas locais.

E, para finalizar, registre-se que os bancos são obrigados, para a obtenção de licença de funcionamento de suas agências ou pontos de atendimento, a apresentar projeto/plano de segurança a ser aprovado pela Polícia Federal.

A federalização da regulamentação se mostra não somente uma reivindicação da Febraban, mas conta com a apoioamento do Sindicato dos Bancários e, diante da parte do todo já exposto, constitui-se em providência a ser adotada imediatamente.

Diante das considerações supramencionadas, defendemos que a matéria é de competência privativa da União e que somente a adoção de uma legislação federal sobre o tema poderá acabar com os conflitos atualmente existentes entre os Entes Federativos, além de trazer maior segurança, física e jurídica, a todos os envolvidos na questão.



Pelas precedentes razões, que revelam a importância das alterações para o aprimoramento do texto constitucional, contamos com os nobres Pares do Congresso Nacional para a aprovação da presente proposta de emenda à Constituição.

Sala das Sessões, 07 de dezembro de 2017.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**  
DEMOCRATAS/AP

  
SF11829\_39591-77

Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

<b>Senador</b>	<b>Assinatura</b>
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	
11.	
12.	
13.	
14.	

  
SF11829\_39591-77

Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

15.	
16.	
17.	
18.	
19.	
20.	
21.	
22.	
23.	
24.	
25.	
26.	
27.	
28.	
29.	

  
SF11829\_39591-77

Altera os arts. 22 e 48 da Constituição Federal, para acrescentar novos incisos que estabelecem, respectivamente, a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras; e, a competência do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre material financeira, cambial e monetária, instituições financeiras, suas operações, serviços, funcionamento e segurança.

30.	
31.	
32.	
33.	
34.	
35.	
36.	
37.	
38.	
39.	
40.	
41.	

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constitucacao:1988;1988>

- artigo 22
- artigo 48
- parágrafo 3º do artigo 60

8



SENADO FEDERAL  
*Gabinete do Senador Jorginho Mello*

**PARECER Nº , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.256, de 2019, de autoria do Senador Wellington Fagundes, que *Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB), para dispor sobre normas gerais de segurança escolar.*

RELATOR: Senador **JORGINHO MELLO**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão para exame, em decisão terminativa, com base no art. 101, II, c do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) nº 2.256, de 2019, de autoria do Senador Wellington Fagundes, que altera a Lei de Diretrizes e Bases de Educação (LDB) para dispor sobre normas gerais de segurança escolar.

O PL define segurança escolar como o conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público para assegurar a integridade física e emocional dos membros da comunidade escolar. Em seguida, propõe as seguintes alterações na LDB:

- a) inclui a segurança escolar entre os princípios do ensino (art. 3º da Lei);
- b) inclui o ambiente escolar seguro como garantia do Estado em seu dever de oferecer educação pública (art. 4º);

SF19592.69712-80

- c) inclui a implementação de regras gerais de segurança escolar entre as incumbências dos estabelecimentos de ensino (art. 12);
- d) acrescenta novo artigo à LDB prescrevendo diretrizes de segurança que deverão ser observadas pelos estabelecimentos de ensino: controle de entrada e saída de pessoas nas escolas; instruções de procedimentos sobre segurança voltados para toda a comunidade escolar; planejamento e implementação de simulações de emergência para a comunidade escolar; monitoramento de comportamento de ex-aluno ou ex-funcionário na escola.



SF1959269712-80

O autor da proposta menciona a recente tragédia ocorrida na Escola Estadual Raul Brasil, em Suzano/SP, em março de 2019, entre outros ocorridos em escolas brasileiras, em que alunos e funcionários foram mortos por alunos ou ex-alunos ou ex-funcionários armados nas dependências dos estabelecimentos.

Até o momento não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

É de competência privativa da União estabelecer diretrizes para a educação nacional, matéria sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, XXIV e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

Não identificamos vícios de injuridicidade, regimentalidade ou de inconstitucionalidade no Projeto.

Trata-se não apenas de matéria relativa à educação nacional, como também à segurança pública. É importante e meritória a iniciativa para incluir a segurança entre as preocupações básicas do Estado na oferta do serviço de educação pública. O Brasil não tem se preocupado em desenvolver procedimentos e uma cultura voltada para garantir segurança aos usuários de serviços públicos. Uma vez incluída a segurança como diretriz e dever dos estabelecimentos de ensino, fica mais clara a responsabilidade e a necessidade de prestação de contas pelas autoridades envolvidas.

As tragédias ocorridas em escolas brasileiras deixam de ser tratadas apenas como um problema de direito penal e passam também a ser vistas sob o olhar da gestão administrativa. Doravante se exigirá planejamento, controle de risco e monitoramento. Afinal, segurança pública é “responsabilidade de todos” (art. 144, *caput*, da Constituição Federal).

### **III – VOTO**

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 2.256, de 2019.

  
SF19592.69712-80

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI N° 2256, DE 2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB), para dispor sobre normas gerais de segurança escolar.

**AUTORIA:** Senador Wellington Fagundes (PR/MT)



[Página da matéria](#)



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador Wellington Fagundes

**PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2019**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996  
(Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB),  
para dispor sobre normas gerais de segurança  
escolar.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre normas gerais de segurança escolar.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, segurança escolar é o conjunto de medidas adotadas pelo Poder Público para assegurar a integridade física e emocional dos membros da comunidade escolar.

**Art. 2º** A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º** .....

.....  
XIV - garantia da segurança escolar.” (NR)

“**Art. 4º** .....

.....  
XI - ambiente escolar seguro.” (NR)

“**Art. 12** .....

.....  
XI - implementar as regras gerais de segurança escolar.”  
(NR)

**“Art. 86-A. Os estabelecimentos de ensino deverão observar as seguintes diretrizes com vistas a garantir a segurança:**



## **SENADO FEDERAL**

Gabinete Senador Wellington Fagundes

  
 SF19941.70149-15

**I - controle de entrada e saída de pessoas nas escolas por meio de recursos tecnológicos que a instituição julgar mais convenientes e adequados à sua realidade;**

**II – desenvolvimento de instruções de procedimentos sobre segurança voltados para toda a comunidade escolar, incluindo dirigentes, docentes, discentes e funcionários em geral das escolas;**

**III – planejamento e implementação de simulações de emergência para a comunidade escolar;**

**Parágrafo único. Caso um ex-aluno ou ex-funcionário da escola apresente sinais de comportamento que recomendem acompanhamento especial, a escola deverá acionar os serviços de segurança pública e, se for o caso, os de saúde mental para que tomem providências em prol da segurança escolar.” (NR)**

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Este Projeto de Lei resultou da constatação da triste realidade que acometeu nossas escolas, outrora ambiente de paz e segurança para crianças e jovens. O recente ataque, ocorrido em 13 de março, na Escola Estadual Raul Brasil, em Suzano/SP, reviveu a lembrança de outras tragédias semelhantes ocorridas no Brasil.

Em janeiro de 2003, um ex-aluno, de dezoito anos, entrou na Escola Estadual Coronel Benedito Ortiz, em Taiúva/SP, e baleou oito pessoas, incluindo cinco estudantes, um caseiro, uma zeladora e uma professora. Apesar de um jovem ter ficado paraplégico, o episódio não teve mortes, a não ser a do próprio atirador, que se suicidou. As investigações apontaram que ele fora vítima de *bullying*.

Em abril de 2011, um ex-aluno, de 23 anos, invadiu a Escola Municipal Tasso da Silveira, em Realengo/RJ, armado com dois revólveres e começou a disparar contra os estudantes presentes, matando doze deles, com idades entre treze e dezesseis anos, e deixando mais de treze feridos. O atirador se matou com um tiro na cabeça após ser atingido na perna por um policial. A motivação do crime é incerta, porém a nota de suicídio e o testemunho público de sua irmã adotiva e o de um colega próximo apontam que o atirador era reservado, sofria *bullying* e pesquisava muito sobre assuntos ligados a atentados terroristas e a grupos religiosos fundamentalistas.

Em setembro de 2011, na Escola Professora Alcina Dantas Feijão, em São Caetano do Sul/SP, um menino de 10 anos usou a arma de seu pai, policial civil,



## SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

para balear uma professora. Ela sobreviveu ao ataque e o atirador suicidou-se logo em seguida.

Em outubro de 2017, no Colégio Goyases, em Goiânia/GO, um adolescente de 14 anos matou dois alunos a tiros, portando um revólver da mãe, policial militar. À polícia, ele contou que planejava a ação havia dois meses e que se inspirou nos ataques de Columbine, nos Estados Unidos e de Realengo, no Rio de Janeiro. Em depoimento à polícia, o atirador afirmara que seu alvo era somente um colega de sala, de quem era vítima de *bullying*. Mas, depois de matar esse aluno, ele relatara ter tido vontade de matar mais.



SF19941.70149-15

No mesmo mês de outubro de 2017, um homem de 50 anos, que trabalhava como vigia noturno da Creche Gente Inocente, em Janaúba/MG, incendiou o local. O massacre matou catorze pessoas, incluindo dez crianças, uma professora e duas auxiliares. A tragédia só não foi maior pelo heroísmo da professora Heley de Abreu Silva Batista, que, abdicando de sua própria vida, conseguiu salvar parte das crianças e lutou contra o vigilante que provocou o incêndio, que também acabou morrendo. Segundo a família, ele sofria de problemas mentais.

Por fim, mais recentemente, em 13 de abril, a notícia de outro massacre, desta vez na Escola Estadual Raul Brasil, em Suzano/SP, deixou a sociedade consternada. Dois ex-alunos, de 17 e 25 anos, mataram sete pessoas, sendo cinco alunos e duas funcionárias do colégio. A investigação aponta que os dois tinham um pacto segundo o qual cometiam o crime e depois se suicidariam. A polícia encontrou no local um revólver 38, uma besta (um artefato com arco e flecha), objetos que parecem ser coquetéis molotov e uma mala com fios.

Diante desse quadro alarmante de violência e insegurança nas escolas, o Poder Público é chamado a agir e a fazê-lo de forma efetiva. A intensa evasão escolar atual é, em grande medida, motivada por esse cenário de terror. Não podemos esperar que mais crianças, adolescentes e professores morram em outras intuições de ensino País afora para aumentar a segurança. Essa é uma necessidade premente e a sociedade clama por providências.

A Constituição Federal, em seu art. 24, IX e XV, conferiu à União a competência para legislar, de forma concorrente com os demais entes federados, sobre a educação e a proteção da infância e da juventude, criando normas gerais. Os Estados e o Distrito Federal detêm a competência para legislar sobre interesses regionais e os Municípios sobre assuntos locais, especificando cada qual as medidas de segurança escolar pertinentes às realidades regionais e locais respectivas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]XV - proteção à infância e à juventude. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a



## SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Wellington Fagundes

SF/19941.70149-15

Ainda por mandamento constitucional, pelo disposto no art. 48, compete ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, que incluem, como demonstrado, a de legislar concorrentemente sobre educação e ensino, bem como sobre proteção à infância e à juventude, criando normas gerais.

Portanto, em estrita obediência ao princípio federativo, propomos alterações pontuais na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases de Educação – LDB). Por se tratar de uma norma geral que regula toda a educação no País, acrescentar dispositivos nesse diploma legal, dando visibilidade ao tema da segurança escolar, contribui para dar maior efetividade às normas gerais colacionadas neste projeto de lei.

Dessa forma, deixamos espaço para que os outros entes federados também possam criar suas próprias leis de acordo com suas necessidades e peculiaridades regionais e locais. O relevante na matéria consiste em reconhecer o dever do Poder Público com a segurança no ambiente escolar e, dentro da competência federal, estipular diretrizes pertinentes a serem observadas pelos estabelecimentos de ensino.

Em nome de todas as vítimas dos massacres nas escolas do Brasil, é nosso dever cívico, dentro de uma democracia representativa, criar instrumentos de combate a atos atrozes dessa natureza e garantir que outros jovens, crianças e adolescentes, assim como professores e demais profissionais envolvidos no contexto escolar possam desfrutar de um ambiente em que tenham o direito de entrar e sair com vida.

Por isso, pedimos o apoio das Senhoras e dos Senhores Senadores para a presente iniciativa, que pretende contribuir efetivamente para o aprimoramento da legislação nacional no que concerne à segurança escolar.

Sala das Sessões,

**Senador WELLINGTON FAGUNDES**

---

competência suplementar dos Estados. §3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. §4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. Art. 25, §1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

## LEGISLAÇÃO CITADA

- urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - LDB (1996); Lei Darcy Ribeiro; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - 9394/96  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996:9394>

9



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

**PARECER N° , DE 2019**

SF19755.11934-86

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 796, de 2015 – Complementar, do Senador Roberto Rocha, que *altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.*

**RELATORA: Senadora DANIELLA RIBEIRO**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 796, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Roberto Rocha, que estende a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.

O art. 1º do projeto altera o art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para garantir, por cinco meses, a estabilidade no emprego das empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção, a partir da adoção ou da obtenção da referida guarda.

Além disso, a proposição determina que, no caso de falecimento da genitora, a estabilidade em testilha será concedida a quem obtiver a guarda da criança.

Na justificativa da proposição, o autor defende que tratamento igual deve ser concedido a filhos biológicos e a filhos adotivos, de onde

resultaria a extensão da estabilidade provisória no emprego àqueles que adotam.

O PLS foi distribuído, inicialmente, à Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Nela, a matéria foi aprovada, em parecer de autoria da Senadora Marta Suplicy.

Por força da aprovação do Requerimento nº 42, de 2019, determinou-se a oitiva desta CCJ sobre o PLS nº 796, de 2015 – Complementar.

Até o momento, não foram oferecidas emendas ao projeto de lei complementar.



## II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos do art. 101, I, do Regime Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de matérias a ela submetidas por deliberação do Plenário desta Casa.

Quanto à constitucionalidade formal da proposição, verifica-se que compete à União, nos termos do art. 22, I, da Carta Magna, legislar privativamente sobre direito do trabalho, motivo por que a disciplina da estabilidade no emprego da trabalhadora que adota ou obtém a guarda judicial de criança encontra-se no âmbito normativo do mencionado ente federado.

Além disso, não se trata de matéria reservada ao Presidente da República, aos Tribunais Superiores ou ao Procurador-Geral da República, motivo pelo qual aos parlamentares, nos termos do art. 48 da Constituição Federal, é facultado iniciar o processo legislativo destinada a convertê-la em lei.

Importante destacar, também, que, por força dos arts. 7º, I, e 10, II, b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a lei complementar é o instrumento adequado a inserir a proteção em comento no ordenamento jurídico nacional.

Em relação à constitucionalidade material cabe destacar que a concessão da estabilidade prevista no art. 10, II, b, à empregada adotante já

foi realizada pela Lei nº 13.509, de 22, de novembro de 2017, que inseriu um parágrafo único no art. 391-A da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Entretanto, a previsão restante do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 2014, no sentido de que, falecendo a genitora, a referida estabilidade será usufruída por quem obtiver a guarda do menor, não foi estendida, de maneira expressa à filiação oriunda de adoção.

E, nesse particular, verifica-se que o PLS nº 796, de 2015 – Complementar, harmoniza-se com o disposto no art. 227, § 6º, da Constituição da República, que determina que os filhos adotivos terão o mesmo tratamento daqueles que ostentam ligação biológica com os seus genitores, sendo vedado à lei criar qualquer tratamento discriminatório em desfavor de crianças e adolescentes, em função da natureza do vínculo que os liga aos seus pais e mães.

A extensão da citada estabilidade para quem obtiver a guarda de filho adotivo de genitora falecida é medida indispensável para que o menor possa se adaptar ao novo lar, ainda mais na triste situação de morte prematura daquela que, por um ato de amor, o acolheu no seu seio familiar.

Por isso, e ante a ausência de quaisquer óbices relacionados à juridicidade da matéria, a aprovação do PLS nº 796, de 2015 – Complementar, é medida que se impõe.

Tal aprovação, entretanto, deve ocorrer via emenda substitutiva que restrinja o alcance do PLS nº 796, de 2015 – Complementar, à pessoa que obtiver a guarda de filho adotivo de mãe falecida no decorrer do período estabilitário previsto no art. 10, II, b, do ADCT.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 796, de 2015 – Complementar, na forma da seguinte emenda substitutiva

#### **EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 796, DE 2015 - Complementar**



Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender àquele que detiver a guarda de filho adotivo, no caso de morte da empregada adotante, a estabilidade prevista no art. 10, II, b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º.** .....

*Parágrafo único.* O direito previsto no *caput* será assegurado, também, àquele que detiver a guarda de filho adotivo, em caso de falecimento da empregada adotante. (NR)”

**Art. 2º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



# **SENADO FEDERAL PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 796, DE 2015 (Complementar)**

Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

**“Art. 1º** O direito prescrito na alínea *b* do inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica assegurado às empregadas adotantes, até cinco meses após a adoção ou da obtenção da guarda judicial para fins de adoção e, nos casos em que ocorrer o falecimento da genitora, a quem detiver a guarda de seu filho.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A alínea *a*, inciso II do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa da “empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto”. Foi um inegável avanço da legislação trabalhista, em que se busca oferecer às mães empregadas condições mínimas de cuidar com dignidade e qualidade de seus filhos recém-nascidos.

## 2

Mais recentemente, a Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, ampliou essa garantia de emprego para favorecer àqueles que detiverem a guarda da criança, em caso de falecimento da genitora. Estamos, sem dúvida, avançando no ordenamento jurídico de proteção às crianças. Mas precisamos atentar para situações específicas. Além da amamentação e do acompanhamento materno direto das mães biológicas, há outras hipóteses, em que a presença do carinho maternal é fundamental.

O evento mais frequente e relevante, em se tratando de maternidade não biológica, é a adoção. Também na sua ocorrência, a dedicação e a atenção à criança são imprescindíveis. Nada mais justo, então, do que garantir que a relação entre a mãe adotante e a criança adotada não seja perturbada pelo risco do desemprego, em se tratando de empregadas com guarda judicial ou adoção deferida.

As legislações trabalhista e previdenciária já concedem, justamente, licença-maternidade e salário-maternidade às empregadas que adotarem ou obtiverem guarda judicial para fins de adoção (modificações promovidas pela Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002). Ora, se a legislação já concede licença, de cento e vinte dias, com cobertura previdenciária, pouco sentido teria permitir que as trabalhadoras viessem a ser demitidas durante esse período.

Os benefícios da licença e a estabilidade provisória no caso das gestantes são, em parte, concomitantes: o período em que a empregada não pode ser demitida é um pouco maior do que o período de licença. No caso das adotantes ou com guarda judicial, então, o que propomos representa mais um mês de tranquilidade para as empregadas, sem a surpresa de uma demissão imediata, no retorno da licença-maternidade.

Na prática, estamos concedendo aos filhos adotivos o direito à igualdade em relação aos filhos naturais, o que é norma constitucional, presente em diversos pontos da legislação ordinária. Desnecessário dizer que o tratamento diferenciado atual é passível de questionamento, quanto a sua constitucionalidade.

Também estamos evoluindo na proteção à criança. A proteção das mães adotantes, embora não inclua a amamentação, implica conhecimento e preparo psicológico, além da construção de um relacionamento que não passou pela fase de gestação. Implica convívio até mais intenso, compensatório.

Durante esse processo é fundamental que as condições sejam favoráveis. A generosidade dessas trabalhadoras precisa, por outro lado, ser recompensada, dado o papel social relevante da adoção, que poupa recursos públicos no âmbito da assistência.

Cremos, finalmente, que a mudança proposta pode colaborar no momento da decisão dos casais pela adoção ou guarda de uma criança. Na situação atual, em que os padrões familiares estão em mutação, a generosa oferta de convivência estável a uma criança abandonada não pode ser menosprezada. Precisamos fazer a nossa parte.

Senador **ROBERTO ROCHA**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988](#)

[alínea a do inciso II do artigo 10](#)

[alínea b do inciso II do artigo 10](#)

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014 - 146/14](#)

[artigo 1º](#)

[Lei nº 10.421, de 15 de Abril de 2002 - 10421/02](#)

(À Comissão de Assuntos Sociais)



## SENADO FEDERAL

### PARECER (SF) Nº 11, DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o processo PROJETO DE LEI DO SENADO nº 796, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que Altera a redação do art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senadora Ângela Portela  
**RELATOR:** Senadora Marta Suplicy

19 de Abril de 2017



SF117796-93897-35

## PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 796, de 2015  
– Complementar, do Senador Roberto Rocha, que  
*altera a redação do art. 1º da Lei Complementar  
nº 146, de 25 de junho de 2014, para estender a  
estabilidade provisória no emprego para as  
empregadas adotantes ou que venham a obter a  
guarda judicial para fins de adoção.*

RELATORA: Senadora **MARTA SUPLICY**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 796, de 2015 – Complementar, de autoria do Senador Roberto Rocha, que estende a estabilidade provisória no emprego para as empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.

O art. 1º do projeto altera o art. 1º da Lei Complementar nº 146, de 25 de junho de 2014, ao garantir até cinco meses de estabilidade no emprego às empregadas adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.



SF117796.93597-35

Na justificativa da proposição, o autor defende que tratamento igual deve ser concedido a filhos biológicos e a filhos adotivos, de onde resultaria a extensão da estabilidade provisória no emprego àqueles que adotam.

O PLS foi distribuído apenas a esta CAS. Se aprovada a matéria, a lei terá vigência imediata.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Compete à CAS, nos termos do art. 100 do Regime Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre matérias pertinentes a relações de trabalho, seguridade social e outros assuntos correlatos.

A Constituição Federal (CF) estabelece, no art. 48, que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. E, nos termos do art. 22, I, da Carta Magna, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho.

No que diz respeito à juridicidade, à regimentalidade e à técnica legislativa não há óbices que impeçam a tramitação da proposição.

No mérito, a proposição avança no reconhecimento da igualdade de tratamento entre filhos biológicos e adotivos. O PLS vem harmonizar-se ao avanço da legislação que desde o ano 2002, com a Lei nº 10.421, de 15 de abril de 2002, concede a licença-maternidade e o salário-maternidade à adotante. Ao se conceder tais direitos à adotante é reconhecida a igualdade de tratamento entre filhos biológicos e adotivos.

Restou pendente, entretanto, a previsão da estabilidade no emprego – condição da qual já usufruem as empregadas gestantes, ou seja, as mães de filhos biológicos. O instituto da estabilidade no emprego à gestante surgiu com o objetivo de proteção à maternidade, previsto no art.

6º da Constituição Federal, e ao nascituro. Nesse período, há intenso desgaste físico e emocional da genitora de modo que a estabilidade no emprego se faz necessária para assegurar a proteção constitucional pretendida.

A garantia da estabilidade no emprego somente à empregada gestante faz com que o tratamento entre mães de filhos biológicos e de adotivos seja distinto. A Constituição Federal veda, no art. 227, essa diferenciação. De forma análoga à relação entre pais e filhos biológicos se dá a relação entre adotantes e filhos adotivos. Igualmente nesse caso, a possibilidade de desemprego durante o gozo da licença-maternidade da adotante certamente diminuiria o alcance esperado do benefício. Há que se ressaltar que tanto filhos biológicos quanto filhos adotivos necessitam de um entorno familiar com condições adequadas, nos primeiros contatos, para que possam estabelecer os laços afetivos. Filhos adotivos, diferentemente de filhos biológicos, costumam requerer inclusive maiores cuidados em razão do histórico por que passaram até alcançarem a adoção. Há casos de violência e abandono que exigem maior esforço do adotando para a adaptação da criança à família adotiva.

Desse modo, consideramos adequada a pretensão do PLS de assegurar a estabilidade emocional e financeira necessárias ao período, ao propor a estabilidade provisória no emprego à empregada adotante ou que venha a obter guarda judicial para fins de adoção. Não há motivações constitucionais que permitam a desequiparação da mãe gestante e da mãe adotante. Assim, entendemos que deve ser estendida a mesma proteção às adotantes ou que venham a obter a guarda judicial para fins de adoção.



SF117796-93897-35

---

4 5

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 796, de 2015 - Complementar.



SF117796-93897-35

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



#### **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

Em Reunião realizada nesta data, a Comissão de Assuntos Sociais aprova Parecer favorável ao Projeto de Lei do Senado nº 796, de 2015 - Complementar, de autoria do Senador Roberto Rocha.

Sala da Comissão, em 19 de abril de 2017.

Senadora **ÂNGELA PORTELA**  
Presidente Eventual da Comissão de Assuntos Sociais



**Relatório de Registro de Presença**  
**CAS, 19/04/2017 às 09h - 7ª, Extraordinária**  
**Comissão de Assuntos Sociais**

<b>PMDB</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
HÉLIO JOSÉ	1. GARIBALDI ALVES FILHO	
WALDEMIR MOKA	2. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPILCY	3. ROMERO JUCÁ	PRESENTE
ELMANO FÉRRER	4. EDISON LOBÃO	
AIRTON SANDOVAL	5. ROSE DE FREITAS	

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ÂNGELA PORTELA	1. FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	2. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	3. JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE
PAULO ROCHA	4. JORGE VIANA	
REGINA SOUSA	5. LINDBERGH FARIA	

<b>Bloco Social Democrata(PSDB, PV, DEM)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
DALIRIO BEBER	1. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
EDUARDO AMORIM	2. RICARDO FERRAÇO	
RONALDO CAIADO	3. JOSÉ AGRIPIINO	
MARIA DO CARMO ALVES	4. DAVI ALCOLUMBRE	

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista(PP, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
SÉRGIO PETECÃO	1. OTTO ALENCAR	
ANA AMÉLIA	2. WILDER MORAIS	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PPS, PSB, PCdoB, REDE)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
LÍDICE DA MATA	1. ROMÁRIO	
RANDOLFE RODRIGUES	2. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

<b>Bloco Moderador(PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
CIDINHO SANTOS	1. ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
VICENTINHO ALVES	2. EDUARDO LOPES	

**Não Membros Presentes**

ACIR GURGACZ

10

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018, do Senador Fernando Bezerra Coelho, que altera a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor apto a permitir o arquivamento de execuções fiscais de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

Relator: Senador **ELMANO FÉRRER**



### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 417, de 2018, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, que tem o propósito de atribuir ao Poder Executivo a competência para estabelecer o valor consolidado máximo de débitos inscritos na Dívida Ativa da União até o qual se autoriza o arquivamento dos autos de execução fiscal.

De acordo com o *caput* do art. 20 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional pode requerer o arquivamento, sem baixa na distribuição, de execução fiscal de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais). A proposição altera a redação desse dispositivo legal para estabelecer que o valor máximo seja fixado em ato do Poder Executivo, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência. Os §§ 1º e 4º do mesmo artigo são alterados apenas para refletir a modificação do *caput*.

A cláusula de vigência do projeto determina a entrada em vigor da Lei que dele decorrer a partir da data de sua publicação.

A justificação do projeto lembra que o Executivo já estabeleceu em regulamento patamares mais elevados para arquivamento de cobranças de valores de Dívida Ativa da União. São citadas as Portarias nº 75, de 2012, do Ministério da Fazenda, e nº 396, de 2016, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que estabelecem em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), respectivamente, os valores máximos de débitos em que se permite o arquivamento das execuções fiscais, desde que não constem dos autos garantias para a satisfação, ainda que parcial, do crédito.

Não foram oferecidas emendas à proposição no prazo regimental.

De acordo com o despacho presidencial, após a análise desta Comissão, o projeto vai à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa.

## II – ANÁLISE

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), deve opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições que lhe forem submetidas. O inciso II do mesmo dispositivo regimental determina que esta Comissão, respeitadas as atribuições das demais, deve também emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União.

A matéria acha-se nitidamente no âmbito de competência legislativa da União, que detém atribuição para editar as normas de direito administrativo próprias do Poder Público federal, bem como, nos termos do inciso I do art. 22 da Constituição Federal, para estabelecer normas de direito processual, de abrangência nacional. Não incidem sobre a matéria as regras constitucionais de restrição de iniciativa do processo legislativo, que impedem a autoria parlamentar de proposições que disponham sobre determinados temas.





A proposição respeita as regras e preceitos constitucionais pertinentes à cobrança de débitos fiscais e mostra-se particularmente alinhada à concretização do princípio da eficiência, que, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, deve orientar a atuação da administração pública. A possibilidade de suspender a execução fiscal de débitos inscritos na Dívida Ativa da União que não alcancem determinados montantes permite que a administração concentre seus esforços e recursos na liquidação de débitos de maior vulto, atendendo, assim, ao interesse público.

A análise do projeto no plano da juridicidade aponta sua compatibilidade com as disposições do diploma legal que se pretende alterar, bem como com o ordenamento jurídico, de uma forma ampla, inexistindo óbices à sua aprovação.

Podemos registrar, igualmente, que não se identificam, sob o prisma da regimentalidade, obstáculos ao seguimento da apreciação do projeto nesta Casa.

No mérito, nossa avaliação é favorável ao PLS nº 417, de 2018. Como já assinalado anteriormente, o arquivamento de débitos fiscais de valores relativamente mais reduzidos permite a concentração dos esforços da PGFN na execução de dívidas de valor mais elevado, o que resulta em benefício para a arrecadação ao Erário. A determinação do valor a partir do qual a execução se mostra compensatória depende de uma análise de custo-benefício, que deve levar em conta uma série de fatores, como a disponibilidade de recursos humanos e materiais, o volume de execuções fiscais em curso, a expectativa de prazo para conclusão dos processos, as chances de efetiva liquidação dos débitos, o comportamento dos contribuintes, entre outros.

A fixação de um valor no texto legal não se ajusta à dinâmica de variação desses fatores ao longo do tempo. É mais razoável que o patamar a partir do qual se faculta o arquivamento da execução seja estabelecido e alterado, quando conveniente e oportuno, no âmbito do próprio Executivo, que tem acesso direto às variáveis relevantes. Importa registrar que o projeto determina que o regulamento em questão deve observar os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência, o que impede a fixação do valor em patamar arbitrário, preservando-se, assim, o interesse público.

**III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 417, de 2018, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 417, DE 2018

Altera a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor apto a permitir o arquivamento de execuções fiscais de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

**AUTORIA:** Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)



[Página da matéria](#)



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador FERNANDO BEZERRA COELHO**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2018**

SF18715.32095-80

Altera a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor apto a permitir o arquivamento de execuções fiscais de débitos inscritos em Dívida Ativa da União, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 20 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 20.** Serão arquivados, sem baixa na distribuição, mediante requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, os autos das execuções fiscais de débitos inscritos como Dívida Ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, de valor consolidado igual ou inferior ao estabelecido em ato do Poder Executivo, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência, nos termos do regulamento.

§ 1º Os autos de execução a que se refere este artigo serão reativados quando os valores dos débitos ultrapassarem os limites previstos em ato do Poder Executivo.

.....  
 § 4º No caso de reunião de processos contra o mesmo devedor, na forma do art. 28 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para os fins de que trata o limite previsto em ato do Poder Executivo, será considerada a soma dos débitos consolidados das inscrições reunidas.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A proposta que ora apresentamos visa a delegar ao Poder Executivo a atribuição de estabelecer o valor mínimo para que a execução fiscal empreendida pela Fazenda Nacional tenha curso no âmbito da Justiça Federal.

O art. 20 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, dispõe que, a requerimento do Procurador da Fazenda Nacional, serão arquivadas execuções fiscais de débitos cobrados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) de valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).



Como os custos necessários à tramitação do processo de execução fiscal superam o valor fixado em lei, o Ministério da Fazenda (MF) editou atos infralegais para elevar essa quantia. Cabe citar a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, alterada pela Portaria MF nº 130, de 19 de abril do mesmo ano, que estabelece o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a título de patamar para o prosseguimento da execução sem que o procurador da Fazenda requeira seu arquivamento, desde que não conste dos autos garantia útil à satisfação do crédito.

Norma mais recente, que compõe a estratégia de cobrança de créditos, é a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que autoriza, cumpridos os requisitos exigidos nesse ato infralegal, o requerimento de suspensão de execuções fiscais de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), na hipótese de não constar garantia útil à satisfação, integral ou parcial, do crédito em cobrança.

Essa normatização infralegal é um mecanismo utilizado pela Fazenda Nacional para alcançar mais eficiência no âmbito da cobrança de créditos tributários, via redução do estoque de processos de execução em curso, e, desse modo, permitir o redirecionamento da força de trabalho às execuções fiscais cujas possibilidades de êxito sejam mais evidentes.

Assim, com o intuito de conferir redação legal adequada à necessidade de se alcançar mais eficiência na cobrança da Dívida Ativa da União, apresentamos o presente projeto, que, em vez de fixar novo valor para arquivamento de execuções fiscais, delega essa tarefa ao Poder Executivo.

Não obstante, a delegação não é “em branco”, visto que propomos a observância dos critérios de racionalidade, economicidade e eficiência ao ser estabelecido novo patamar para arquivamento de execuções

fiscais. Assim, poderá o Poder Executivo, sob o fundamento da discricionariedade técnica, estabelecer o valor adequado a satisfazer o interesse público relacionado à otimização da arrecadação federal.

Convicto da relevância da presente iniciativa, esperamos o apoio ao projeto de lei pelos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senador FERNANDO BEZERRA COELHO



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 6.830, de 22 de Setembro de 1980 - Lei de Execução Fiscal - 6830/80  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1980;6830>
  - artigo 28
- Lei nº 10.522, de 19 de Julho de 2002 - LEI-10522-2002-07-19 - 10522/02  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002;10522>
  - artigo 20

11

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, do Senador José Serra, que altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências, *para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.*

RELATOR: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 467, de 2018, do Senador José Serra, que altera o processo administrativo fiscal federal *para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.*

O objetivo do projeto, subentendido na justificação, é inserir no processo administrativo fiscal federal cobrança coercitiva com prazo máximo de 180 dias a ser executada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), nos moldes da atual Cobrança Administrativa Especial (CAE), objeto da Portaria RFB nº 1.265, de 3 de setembro de 2015.

O PLS nº 467, de 2018, compõe-se de dois artigos.



  
SF19741.87507-30

O art. 1º modifica os arts. 21 e 43 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal federal. Dá nova redação ao § 3º do art. 21, para remeter o procedimento de cobrança por parte da RFB o contribuinte que não pagou a dívida de forma amigável. A atual redação remete esse contribuinte à cobrança executiva (efetuada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN).

No art. 43, ajusta-se a redação do *caput* e acresce-se § 5º para prever procedimento de cobrança pela RFB, conforme por ela disciplinado, em prazo que não poderá superar 180 dias. Acrescenta-se § 6º para, findos os 180 dias sem pagamento, remeter o processo, no prazo legal, para inscrição em dívida ativa (efetuada pela PGFN).

O art. 2º do projeto é a cláusula de vigência. Dispõe que a lei resultante entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, o autor afirma que a previsão de um procedimento formal de cobrança previamente ao encaminhamento do débito para inscrição em dívida ativa é vantajosa ao contribuinte de boa-fé. Isso porque o crédito tributário inscrito em dívida ativa, mesmo sem ser objeto de execução fiscal, sofre incidência do encargo legal, no valor de 10% do total da dívida.

Em relação aos contribuintes sistematicamente inadimplentes, assere que o procedimento formal de cobrança dá oportunidade ao Fisco de averiguar eventual esvaziamento patrimonial, com interposição de terceiros, e assim instrumentalizar a posterior execução fiscal.

Aproveita o ensejo para atualizar a terminologia do § 3º do art. 21, já que o termo “devedor remisso”, presente no texto em vigor, foi revogado pelo Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE



SF19741.87307-30

Nos termos do art. 91, I, e do art. 101, I e II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade de proposição a ela submetida por despacho da Presidência, assim como se pronunciar quanto ao mérito, dispensada a competência do Plenário.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, frisamos que a Constituição Federal (CF) atribuiu competência plena a cada unidade da Federação para deliberar sobre as suas normas de direito administrativo relativas ao processo administrativo fiscal. Em seu art. 48, I, a CF incumbe o Congresso Nacional de dispor sobre todas as matérias de competência da União. A iniciativa parlamentar está prevista no art. 61 da CF.

Ocorre que a iniciativa parlamentar não pode atribuir competência a órgão específico da administração – a RFB – para efetuar procedimento de cobrança, com o agravante de determinar que o disciplinamento da cobrança seja também editado pelo órgão.

Isso porque, nos termos do art. 84, VI, *a*, da CF, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal. Apresentaremos emenda ao final para sanar essa eiva de inconstitucionalidade formal que macula o novel § 5º ao art. 43 do Decreto nº 70.235, de 1972.

Em relação à juridicidade, não há óbice à regular tramitação da proposição. O Decreto nº 70.235, de 1972, foi recepcionado pela CF como lei ordinária. O projeto de lei sob exame é instrumento legislativo adequado, eficaz e inova a legislação, sem ofender os princípios e as normas diretoras do ordenamento jurídico brasileiro.

A técnica legislativa empregada no PLS nº 467, de 2018, pauta-se pelas determinações contidas na lei de regência, a Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



SF19741.87507-30

No tocante às exigências de responsabilidade fiscal, o projeto não provoca perda de arrecadação para a União nem aumenta suas despesas. Ao contrário, propõe procedimento formal de cobrança coercitiva com o propósito de aumentar a arrecadação. Por isso, é adequado do ponto de vista orçamentário e financeiro.

No mérito, ressaltamos que o processo administrativo fiscal visa resolver, no âmbito do Poder Executivo, conflitos em matéria tributária entre o Fisco e o contribuinte relativos à determinação, exigência ou dispensa do crédito tributário.

No caso da União, o citado Decreto nº 70.235, de 1972, prevê instâncias decisórias administrativas nas Delegacias de Julgamento da RFB e no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). Ao se esgotarem os recursos nessas instâncias, o crédito tributário fica definitivamente constituído, é exigível e precisa ser cobrado.

O art. 21 do Decreto nº 70.235, de 1972, prevê prazo de trinta dias para que a cobrança seja feita de forma amigável, isto é, mediante o envio de aviso de cobrança ao contribuinte. Esgotado esse prazo sem o pagamento, o § 3º determina que o processo seja encaminhado à cobrança executiva, isto é, à PGFN, órgão que tem a competência para iniciar a execução fiscal no âmbito do Poder Judiciário. O encaminhamento à Procuradoria deve ser feito no prazo de noventa dias, conforme o art. 22 do Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967 (Lei Orgânica da PGFN).

A nosso ver, esse prazo de noventa dias é insuficiente para que a RFB adote o conjunto de medidas de cobrança coercitiva previstos, por exemplo, na Portaria RFB nº 1.265, de 3 de setembro de 2015, intitulado Cobrança Administrativa Especial. São 28 medidas aplicáveis ao contribuinte, pessoa física ou jurídica, cujo somatório de débitos exigíveis seja igual ou maior a R\$ 10 milhões. Essas medidas classificam-se em: a) exclusão de programas e/ou parcelamentos; b) restrições cadastrais; c) representações a órgãos públicos; e d) medidas ordinárias de cobrança.



Ressaltamos que são medidas aplicáveis somente ao contribuinte que deixou de pagar ou parcelar o débito no prazo da cobrança amigável.

A fim de remediar essa situação, o PLS nº 467, de 2018, insere na lei procedimento formal de cobrança com prazo máximo de 180 dias. A iniciativa merece prosperar, porque a cobrança do débito logo após a sua constituição definitiva priva o mau contribuinte de tempo para ocultar ou dissipar patrimônio.

Para afastar a eiva de inconstitucionalidade formal, propomos a supressão da menção à RFB na redação do novel § 5º do art. 43 do Decreto nº 70.235, de 1972. A nosso ver, a nomeação do órgão é desnecessária. Além da interpretação conjunta dos novos §§ 5º e 6º do art. 43 levar à conclusão de que o procedimento de cobrança será efetuado pelo órgão onde está a autoridade preparadora, que é a RFB, o Decreto nº 7.574, de 2011, em seu art. 15, atribui competência à Secretaria da Receita Federal do Brasil para o preparo do processo.

Para não deixar dúvidas, alvitramos substituir a expressão “órgão preparador” na redação do § 6º por “autoridade preparadora”, que é a designação empregada no *caput* do art. 21.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, com a seguinte emenda:

#### EMENDA N° - CCJ

Dê-se aos §§ 5º e 6º do art. 43 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, acrescidos pelo art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 467, de 2018, a seguinte redação:

**“Art. 43.** A decisão definitiva contrária ao sujeito passivo será cumprida no prazo para cobrança amigável fixado no art. 21.

.....  
§ 5º Descumprido o prazo para pagamento de que trata o *caput*, o sujeito passivo sujeita-se a procedimento de cobrança, cujo prazo não poderá superar 180 (cento e oitenta) dias.

§ 6º Findo o prazo do § 5º, a autoridade preparadora encaminhará o processo para inscrição em dívida ativa no prazo legal.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 467, DE 2018

Altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências, para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.

AUTORIA: Senador José Serra (PSDB/SP)



[Página da matéria](#)



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

**PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2018**

Altera o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que *dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências*, para prever procedimento formal de cobrança, previamente à inscrição do débito em dívida ativa.



SF18917.91632-18

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 21.** .....

.....  
§ 3º Esgotado o prazo de cobrança amigável sem que tenha sido pago o crédito tributário, o sujeito passivo ficará sujeito à cobrança de que trata o § 5º do art. 43.

.....” (NR)

“**Art. 43.** A decisão definitiva contrária ao sujeito passivo será cumprida no prazo para cobrança amigável fixado no art. 21.

.....  
§ 5º Descumprido o prazo para pagamento de que trata o *caput*, o sujeito passivo sujeita-se a procedimento de cobrança por parte da Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme por ela disciplinado, que não poderá superar o prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

.....  
§ 6º Findo o prazo do § 5º, o órgão preparador encaminhará o processo para inscrição em dívida ativa no prazo legal.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

2

SF18917.91632-18

## **JUSTIFICAÇÃO**

O projeto de lei (PLS) tem por objetivo incluir no Decreto nº 70.235, de 1972, a previsão de um procedimento formal de cobrança para os contribuintes de boa-fé, a ser realizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), previamente ao encaminhamento do débito para inscrição em dívida ativa.

Cumpre observar que a nova regra carece de lei ordinária, pois a Constituição de 1988 recepcionou o mencionado decreto com esse *status*. Não pode mais tal diploma ser modificado por decreto presidencial, como permitia a o texto constitucional anterior (nesse sentido, por exemplo, Medida Cautelar ADI nº 1.922, Rel. Ministro Moreira Alves, julgamento 6/10/1999).

O art. 21 do Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que dispõe sobre o processo administrativo fiscal, prevê que não sendo cumprida nem impugnada a exigência de crédito tributário, a autoridade declarará a revelia - alguém que não comparece em julgamento - para cobrança amigável no prazo de trinta dias. Esgotado o prazo para cobrança amigável, segundo o § 3º do referido artigo, o processo é encaminhado à autoridade competente para promover a cobrança executiva.

Para os contribuintes de boa-fé, a inclusão do procedimento de cobrança previamente à inscrição em dívida ativa é vantajosa pelo fato de que qualquer crédito tributário inscrito em dívida ativa – mesmo sem ser objeto de execução fiscal – sofre incidência de encargos legais de 10% (dez por cento) do valor total da dívida, conforme art. 1º do Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, c/c art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977. Ou seja, o encaminhamento do crédito tributário diretamente à inscrição em dívida ativa torna mais cara e difícil o adimplemento por esse contribuinte de boa-fé.

Para os contribuintes sistematicamente inadimplentes, um procedimento formal tem a vantagem de criar outras formas de pressão para pagamento que não a execução fiscal, reduzindo os custos da Fazenda Nacional na recuperação do crédito inadimplido. Ainda, em tal procedimento



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador **JOSÉ SERRA**

SF18917.91632-18

há a oportunidade de o Fisco averiguar eventual esvaziamento patrimonial, como interposição de terceiros e, assim, a posterior execução fiscal estará mais aparelhada para ser bem-sucedida.

Ocorre que essa abordagem não distingue os contribuintes que estão de boa-fé, mas com problemas esporádicos de caixa, daqueles que efetivamente não querem arcar com as suas obrigações tributárias.

O modelo de gestão de riscos mais aceito internacionalmente é conhecido como “pirâmide do cumprimento”. As diferentes atitudes de cumprimento são enfrentadas com estratégias distintas. Cabe então à Receita Federal decidir a melhor estratégia para cada contribuinte.

No texto do PLS aproveitamos para atualizar a terminologia do § 3º do art. 21. O termo “devedor remisso”, presente no texto em vigor, foi revogado pelo Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de novembro de 1979, que *regula a expedição de certidão de quitação de tributos federais e extingue a declaração de devedor remisso*.

Somos confiantes de que a proposição será benéfica para a recuperação de créditos tributários sem onerar indevidamente os contribuintes de boa-fé, motivo pelo qual a submetemos à consideração dos demais Senadores.

Sala das Sessões,

**Senador JOSÉ SERRA**

**PSDB-SP**

## LEGISLAÇÃO CITADA

- urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Decreto-Lei nº 1.025, de 21 de Outubro de 1969 - DEL-1025-1969-10-21 - 1025/69  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1969;1025>
  - artigo 1º
- Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de Agosto de 1977 - DEL-1569-1977-08-08 - 1569/77  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1977;1569>
  - artigo 3º
- Decreto-Lei nº 1.715, de 22 de Novembro de 1979 - DEL-1715-1979-11-22 - 1715/79  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1979;1715>
- Decreto nº 70.235, de 6 de Março de 1972 - DEC-70235-1972-03-06 - 70235/72  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1972;70235>
  - artigo 21

12

## PARECER N° DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.235, de 2019, do Senador Luiz do Carmo, que altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.



Relatora: Senadora **ROSE DE FREITAS**

### I – RELATÓRIO

O projeto em exame, de autoria do Senador Luiz do Carmo, trata da reserva de cadeiras no Parlamento segundo critério de sexo. Para tanto, almeja alteração no Código Eleitoral de maneira que ao menos trinta por cento das vagas serão ocupadas pelo mesmo sexo no caso dos Deputados e, no Senado Federal, quando da renovação de dois terços, uma vaga será reservada a candidaturas femininas e outra a candidaturas masculinas.

A proposição compõe-se de três artigos.

O primeiro comanda nova redação aos arts. 83-A, 108 e 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, o Código Eleitoral.

Primeiramente, estabelece que na renovação de dois terços do Senado Federal uma das vagas será para candidato do sexo masculino e outra para candidata do sexo feminino.

Em seguida, o mesmo artigo prevê que na eleição de deputados, proporcional, o primeiro lugar entre os eleitos pelo partido será ocupado pela mulher mais votada, seguida do homem mais votado, respeitado o quociente eleitoral, “prosseguindo a alternância de sexo até os candidatos de cada sexo haverem ocupado, no mínimo, trinta por cento dos lugares destinados ao partido, restando os demais lugares a serem ocupados segundo a ordem de votação nominal, independentemente do sexo do candidato”.

E também dá regra para os lugares não preenchidos por meio da aplicação do quociente partidário, atribuindo tais assentos aos partidos ou coligações que apresentarem a maior média, exclusivamente.

Em decorrência disso, o art. 2º da proposição revoga o inciso III do art. 109 do Código Eleitoral, que hoje estabelece que os partidos ou coligações, para terem acesso a esses lugares remanescentes, devem atender tanto a maior média dos lugares quanto a votação nominal mínima de cada candidato.

O art. 3º da proposição traz a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor apresenta que o objetivo da proposição é substituir a reserva de um mínimo de candidaturas por sexo, tal qual ocorre hoje, pela reserva de um número de cadeiras para cada sexo. Dessa maneira, entende que se avançará no sentido de uma composição dos Legislativos mais isonômica no que diz respeito ao sexo de seus integrantes.



Não foram oferecidas emendas. A proposição tramita terminativamente nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.



## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, “d”, do Regimento Interno desta Casa, compete à CCJ apreciar a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade, a técnica legislativa e o mérito da presente proposição.

Inicialmente, deixamos registrados nossos elogios à iniciativa do Senador Luiz do Carmo, que apresentou esta matéria. Mais do que nunca, é preciso reconhecer que o incremento à participação política feminina não é uma questão de mulheres contra homens, e sim de construir a efetiva oportunidade para que todos possam ser representados no Poder Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 equipara direitos e obrigações de homens e mulheres em todos os níveis, vedando também discriminações quanto ao gênero. Nesse sentido, concebemos a reserva de cadeiras como ação afirmativa fundada na igualdade material e cuja origem é o reconhecimento, pelo Estado, de fatores que histórica e culturalmente são determinantes da exclusão feminina, especialmente na política, gerando sub-representação. Ademais, no nosso entendimento, a proposição não viola o sistema proporcional (art. 45, Constituição Federal).

Quanto à técnica legislativa e ao mérito, consideramos que a redação da proposição pode ser aprimorada. A legislação eleitoral usa, uniformemente, apenas o termo “sexo”, o que remeteria à noção de identidade biológica. O uso contemporâneo “gênero” evocaria, por sua vez,

a tradução do sexo socialmente. Transgênero, por exemplo, é o termo adotado para descrever a pessoa em que a identidade de gênero não está de acordo com o sexo, biológico, de seu nascimento. Cisgênero já é o termo adotado para descrever a pessoa em que a identidade de gênero está conforme com o sexo de seu nascimento.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou sobre a identificação das pessoas transgêneros e a possibilidade de alteração do registro civil mesmo sem ocorrência de cirurgia de mudança de sexo, por meio da ADI 4275. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por sua vez, no bojo da Consulta nº 0604054-58, de 2017, em atividade jurisprudencial, decidiu que as cotas de candidaturas são por gênero, e não por “sexo biológico”. No que diz respeito aos eleitores, o TSE também já se atualizou quanto à inclusão do nome social no Cadastro Eleitoral e no novo modelo de Título de Eleitor (Resolução nº 23.562, de 22 de março de 2018).

Nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, ocorreram pelo menos 53 candidaturas de pessoas trans. Diante da evolução contida no PL em análise, cabe refletir como esse contexto se traduziria na reserva de assentos para homens e mulheres nos parlamentos. No intuito de prevenir questionamentos em interpretações futuras e de dar uma solução jurídica a tais divergências terminológicas, tendo também por base os ensinamentos de técnica legislativa, emendamos a proposição evitando tanto as menções ao sexo quanto as menções ao gênero.

Por fim, a matéria é oportuna ao corrigir aparente incongruência entre o parágrafo único do art. 108 e o disposto no caput e no inciso I do art. 109, ambos do Código Eleitoral. Trata-se da regra para preenchimento dos lugares restantes após aplicação do quociente partidário e do critério de



obtenção de votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, por candidato.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 2.235, de 2019 e, no mérito, por sua aprovação, com a emenda a seguir:



#### EMENDA N° CCJ

Promovam-se as seguintes alterações nos arts. 83-A e 108 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral –, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 2.235, de 2019:

“**Art. 83-A.** Quando da renovação do Senado Federal por dois terços, uma das vagas será reservada para candidatos e a outra para candidatas.”

“**Art. 108.** Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido quanto o respectivo quociente partidário indicar, observados os seguintes critérios:

I – o primeiro lugar será ocupado pela candidata mais votada do partido;

II – o segundo lugar será ocupado pelo candidato mais votado do partido, prosseguindo a alternância entre homens e mulheres até que estas ou esses tenham ocupado, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos lugares destinados ao partido; e

III – os lugares restantes serão ocupados segundo a ordem de votação nominal, independentemente de se tratar de candidato ou de candidata.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF19497.67029-99



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2235, DE 2019

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.

AUTORIA: Senador Luiz do Carmo (MDB/GO)



[Página da matéria](#)



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

### PROJETO DE LEI N° , DE 2019

SF19653.54059-51

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 83-A.** Quando da renovação do Senado Federal por dois terços, uma das vagas será reservada para candidatos do sexo masculino e a outra para candidatas do sexo feminino.”

“**Art. 108.** Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido quanto o respectivo quociente partidário indicar, observados os seguintes critérios:

I – o primeiro lugar será ocupado pela candidata mulher mais votada do partido;

II – o segundo lugar será ocupado pelo candidato homem mais votado do partido, prosseguindo a alternância de sexo até os



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

candidatos de cada sexo haverem ocupado, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos lugares destinados ao partido; e

III – os lugares restantes serão ocupados segundo a ordem de votação nominal, independentemente do sexo do candidato.” (NR)

**“Art. 109.** Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.

.....” (NR)

**Art. 2º** Fica revogado o inciso III do art. 109 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

**Art. 3º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A participação feminina na composição dos Legislativos nacional, estaduais, distrital e municipais é, historicamente, muito baixa no Brasil, apesar da vigência da reserva de 30% das candidaturas para cada um dos sexos nas eleições proporcionais. Nesse aspecto, houve progresso na eleição

SF19653.54059-51



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

mais recente, mas o Brasil permanece na metade inferior do *ranking* mundial de participação feminina no total de eleitos.

SF19653.54059-51

Esses resultados evidenciam a insuficiência da regra vigente para atingir os objetivos propostos. Verifica-se, na prática, a displicência dos partidos na arregimentação de candidatas femininas viáveis e o preenchimento da reserva com nomes sem viabilidade eleitoral.

Urge, portanto, substituir a reserva de um mínimo de candidaturas por sexo pela reserva de um número de cadeiras para cada sexo, para avançarmos no sentido de uma composição dos Legislativos mais isonômica no que diz respeito ao sexo de seus integrantes. Esse é o objetivo da presente proposição.

No que toca ao Senado Federal, o projeto estabelece que, quando da renovação de dois terços da Casa, uma das candidaturas será reservada para candidaturas do sexo masculino e outra para candidatas do sexo feminino.

No que se refere, por outro lado, a Deputados Federais, Estaduais e Distritais, assim como a Vereadores, a regra proposta estipula a alternância entre os sexos, a partir da candidata mulher mais votada, até que cada um dos sexos tenha ocupado, no mínimo, 30% das cadeiras em jogo, prosseguindo-se, a partir desse ponto, segundo a ordem de votação recebida, independentemente do sexo do candidato.

A aplicação dessa regra resultará na elevação da participação feminina, no Senado para um terço dos Senadores e, nas demais Casas

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

SF19653.54059-51

Legislativas, para ao menos 30% das cadeiras. Atingiríamos, dessa maneira, patamares semelhantes aos verificados na maioria dos países do nosso continente e das demais democracias do mundo.

Essas são as razões por que apresento o presente Projeto de Lei à apreciação de meus pares e peço seu apoio para ele.

Sala das Sessões,

Senador **LUIZ DO CARMO**

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral (1965) - 4737/65

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1965:4737>

- inciso III do artigo 109



*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

**PL 2235/2019  
00001**

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PL nº 2235, de 2019)

SF19901.88715-16

Dê-se aos caputs dos arts. 108 e 109 da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 2235, de 2019, a seguinte redação :

**“Art. 108.** Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, observados os seguintes critérios.

- I-.....
- II-.....
- III-.....

**Art. 109.** Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - .....

.....”(NR)

## **JUSTIFICAÇÃO**

A inclusão da cláusula de barreira nas eleições proporcionais foi um grande avanço do ponto de vista democrático, pois acabou, em boa parte, com os chamados puxadores de voto de partidos políticos. Isso fazia com que candidatos com grande apelo ou carisma na sociedade fossem capazes de, praticamente sozinhos, atingirem o quociente eleitoral e levarem, de carona, candidatos que obtiveram poucos votos.

Isso fez com que diversas injustiças eleitorais fossem praticadas ao longo de nossa história democrática, fazendo com que candidatos muito bem votados ficassem de fora do parlamento, enquanto outros com votação inexpressiva acabassem assumindo mandatos legislativos.



*SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

Por essa razão, e com o objetivo de buscar a preservação da vontade popular, apresentamos a presente emenda no sentido de se preservar a votação mínima de candidatos como pré-requisito na investidura de mandato parlamentar.

Essa é a contribuição que temos a oferecer, renovando nossas homenagens à iniciativa do autor, que pretende dar grande avanço para a inserção das mulheres no Poder Legislativo do Brasil.

SF19901.88715-16

Sala da Comissão,

**Senador RANDOLFE RODRIGUES  
REDE-AP**

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.235, de 2019, do Senador Luiz do Carmo, que *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.*



### I – RELATÓRIO

Encontra-se em análise nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.235, de 2019, do Senador Luiz do Carmo, que *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a reserva de ao menos trinta por cento das cadeiras de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador para cada um dos sexos e reservar, quando da renovação de dois terços do Senado Federal, uma vaga para candidaturas masculinas e outra vaga para candidaturas femininas.*

Em sua justificação, assevera o Autor que *a participação feminina na composição dos Legislativos nacional, estaduais, distrital e municipais é, historicamente, muito baixa no Brasil, apesar da vigência da reserva de 30% das candidaturas para cada um dos sexos nas eleições proporcionais*, fato que daria respaldo às alterações ora propostas.

Registre-se que o referido Projeto foi recebido nesta Comissão em 10 de abril de 2019, tendo sido distribuído à Senadora Rose de Freitas, para emitir relatório, no dia 30 de abril de 2019, o qual foi apresentado em 28 de junho de 2019, com voto pela aprovação.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apresentamos este Voto em Separado, com o objetivo de fazer uma análise da constitucionalidade e do mérito do PL nº 2.235, de 2019.

Cumpre a esta Comissão, nos termos do art. 101, incisos I e II, do RISF, manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e ao mérito das proposições a ela submetidas, e, com as devidas vências à Relatora, entendemos que o Projeto ora em análise não merece prosperar pelos motivos a seguir elencados.



SF19310.67703-05

Em primeiro lugar, é preciso sublinhar a inconstitucionalidade material das alterações que se pretende implementar por meio do PL nº 2.235, de 2019, em face do princípio representativo, e do voto direto e igualitário, positivados, respectivamente, no art. 1º, parágrafo único, e no art. 14, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, salta aos olhos o fato de que o Projeto em análise fere o postulado *one man, one vote*, fundamento das democracias modernas desde o final do século XVIII, em decorrência das Revoluções Americana e Francesa, e que foi igualmente abraçado pela República brasileira sob a vigência da Constituição Cidadã.

De fato, ao asseverar que a distribuição de vagas no Parlamento levará em consideração características pessoais dos candidatos definidas em lei, *in casu*, o sexo, a alteração que se propõe acaba por usurpar a vontade do eleitor, transferindo-a para a legislação e, em última análise, para o legislador que estipulou os critérios positivados na lei.

É oportuno registrar que, na democracia representativa delineada pela Constituição da República, compete ao eleitor, e tão somente a ele, avaliar as características pessoais dos candidatos que serão consideradas na definição do seu voto, e qualquer restrição desse direito, ainda que escudada sob argumentos supostamente bem intencionados, representa um passo em direção ao autoritarismo e uma ofensa direta ao texto constitucional.

Demais disso, as alterações ora propostas vão de encontro ao mandamento constitucional que assegura valor igual para todos os votos, já que, em uma mesma circunscrição eleitoral, os votos depositados em

candidatos pertencentes ao sexo beneficiado pela cota terão um peso maior do que aqueles depositados em candidatos do sexo oposto, ocasionando, assim, graves distorções no sistema representativo. Nesse sentido, cito como exemplo a última eleição para o Senado Federal no estado do Paraná. O segundo colocado foi o senador Flávio Arns, que obteve 2.331.740 votos (23,5%). A candidata Mirian Gonçalves ficou em quinto lugar, com 599.953 votos (5,92%). Se o projeto de lei em tela estivesse em vigor, a quinta colocada é que ocuparia a segunda vaga para o Senado. Essa situação geraria uma grave distorção no sistema eleitoral e, principalmente, na representatividade.



SF19310.67703-05

Como é notório, este Projeto foi apresentado com a nobre intenção de ampliar a participação feminina na política brasileira, mas, infelizmente, faz isso de maneira equivocada, valendo-se da mão pesada do Estado para forçar a eleição de mulheres para o Parlamento, criando, assim, uma representatividade artificial, desvinculada da vontade do eleitor.

Muitos países (Bolívia, Suécia, Reino Unido, Alemanha, Argentina e outros) que adotaram o sistema de cotas, com a finalidade de aumentar o número de mulheres no Parlamento, tem como sistema de votação o da lista fechada, ou seja, o partido apresenta a lista com os nomes dos candidatos por ordem de prioridade. No entanto, no Brasil, o sistema que vigora é o da lista aberta, onde quem ordena a lista é o eleitorado e não o partido. Portanto, pode-se dizer que esse tipo de ação afirmativa é muito eficiente quando se trata de regras eleitorais que são bem diferentes das brasileiras.

Sublinhe-se, ainda, o fato de as mulheres comporem mais da metade do eleitorado: segundo dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o eleitorado feminino no Brasil é de cerca de 76 milhões, ao passo que o país conta com 69 milhões de eleitores homens.

Desse modo, para aumentar a representatividade feminina na política, é preciso estimular o seu engajamento, seja no apoio a candidaturas, seja na maior participação dentro dos partidos políticos, a fim de produzir lideranças femininas capazes de bem representar tanto homens quanto mulheres. Nesse sentido, o importante é tornar as candidaturas femininas mais competitivas, com o devido apoio partidário.

Utilizemos o exemplo das universidades, onde as mulheres competem em iguais condições com os homens, e, não obstante, constituem a maioria do corpo discente em inúmeros cursos de ponta: ao se oferecer uma

educação de qualidade para elas, comprova-se que as mulheres não precisam de qualquer tipo de cota para serem bem sucedidas na vida acadêmica, e o mesmo se pode dizer com relação à política. Nesse sentido, temos como exemplo o da professora Wrana Panizzi, que foi a primeira reitora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Neste passo, cumpre sublinhar que já existem inúmeros mecanismos de estímulo à participação das mulheres na política positivados na legislação brasileira, tais quais a obrigatoriedade de ao menos 30% de candidaturas femininas nas eleições proporcionais e a destinação de igual percentual dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as mulheres.

Se esses mecanismos não alcançam a finalidade pretendida, é em razão do descumprimento sistemático dessas regras por parte dos partidos políticos, criando as chamadas *candidatas fantasmas* e *candidatas laranjas*: basta lembrar que, nas eleições de 2016, dos 16.131 candidatos que não tiveram nenhum voto nas eleições municipais, 14.417 eram mulheres, e que 35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018 não chegaram a alcançar 320 votos.

Desse modo, fica claro que, para aumentar a participação feminina na política, não precisamos criar cotas para as mulheres no Parlamento, mas, sim, dar cumprimento à legislação já existente, de modo a oferecer ao eleitorado candidaturas femininas viáveis e em número suficiente, ampliando, assim, o rol de grandes líderes nacionais que se fizeram por si mesmas e pavimentaram um largo caminho de sucesso na vida política, como Simone Tebet, Kátia Abreu, Luíza Erundina, Ana Amélia, Lúcia Vânia, Juíza Selma, Renata Abreu, bem como a ilustre relatora deste projeto a senadora Rose de Freitas, entre outras. Ressalto que todas essas brilhantes mulheres não precisaram de cotas para serem eleitas, e que também por isso merecem o mais profundo respeito de todos os seus pares do sexo masculino.

Aproveito ainda o ensejo para citar aqui outras grandes líderes internacionais que angariaram respeito mundial na carreira política, como Nancy Pelosi, atual presidente da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos da América; Michele Bachelet, ex-presidente do Chile; Margaret Thatcher, ex-Primeira-Ministra do Reino Unido, que foi a Primeira-Ministra com o maior período no cargo durante o século XX e a primeira mulher a ocupá-lo; Jacinda Adern, atual Primeira-Ministra da Nova Zelândia; dentre tantos outros exemplos que poderíamos citar aqui.



De acordo com a professora da UnB Danusa Marques “se queremos promover mudanças na política institucional, precisamos promover mudanças nos partidos. Mais mulheres precisam incidir sobre a seleção das candidaturas, distribuição dos recursos, as decisões partidárias. Mais mulheres precisam fazer valer seus interesses nos espaços decisórios dos partidos”

Por fim, acrescente-se o imenso potencial negativo de se instituir um segregacionismo profundo em nossa sociedade caso este Projeto seja aprovado: ao se criar uma cota para candidatos a cargos eletivos com base no sexo, abrem-se as portas para se criarem cotas tendo por base a orientação sexual, a cor da pele, a classe social, entre outros, instituindo um verdadeiro *apartheid* na política brasileira.

Essas são as razões pelas quais entendemos que esta CCJ não deve acolher o PL nº 2.235, de 2019, pois acreditamos que, embora seja nobre intenção do autor, o meio eleito não é o mais adequado para garantir uma maior e efetiva participação das mulheres no Parlamento.

Em face do exposto, cumpre a esta CCJ exercer suas atribuições regimentais e declarar a inconstitucionalidade do PL nº 2.235, de 2019, determinando o seu arquivamento.

### III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **inconstitucionalidade** e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 2.235, de 2019.

Sala da Comissão,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES



13



## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 600, de 2019, do Senador Fabiano Contarato, que altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para exame, em decisão terminativa, nos termos do art. 101, II, d, do Regimento Interno, o Projeto de Lei (PL) nº 600, de 2019, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre

a substituição de pena dos crimes previstos no § 3º do art. 302 e no § 2º do art. 303.

O Projeto pretende proibir a substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direitos, as chamadas penas alternativas, àqueles que forem condenados por homicídio culposo e lesão corporal culposa no trânsito, quando o motorista estiver sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência.

Na justificação, o autor aponta que

Mesmo com os inegáveis avanços decorrentes da popularmente conhecida “Lei Seca”, ainda são incontáveis os casos de motoristas que insistem em fazer uso de bebidas alcoólicas ou de outras substâncias psicoativas e deliberadamente assumem o risco de provocar acidentes, aumentando as estatísticas tanto de vítimas fatais, quanto de gravemente lesionadas (...) a legislação vigente, ao prever exclusivamente a modalidade culposa dos crimes em tela, passou a limitar a atuação de magistrados e, por vezes, a impossibilitar eventuais condenações por dolo eventual de crimes de homicídio ou de lesão corporal em acidente de trânsito cometidos por condutor embriagado ou sob efeito de outras substâncias.

Até o momento não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

O direito penal é matéria de competência exclusiva da União, e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I, e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.



Não identificamos vícios de injuridicidade ou de constitucionalidade no Projeto. No mérito, a iniciativa revela-se extremamente importante e necessária.

Estamos de pleno acordo com o autor que identificou que a recente Lei nº 13.546, de 2017 – conquanto tenha elevado as penas dos crimes de homicídio culposo e de lesão corporal culposa no trânsito, quando o agente conduz veículo automotor sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa – em verdade, pode ter tornado mais leve a punição do infrator. De fato, os juízes vêm aplicando a Lei nova que prevê condutas culposas, ao invés de impor a punição a título doloso, pelo chamado dolo eventual.

Somos sabedores que o tema é complexo juridicamente, que há muita divergência entre a doutrina penalista e os próprios Tribunais, contudo, somos da opinião que referidos delitos são muito graves. A reprovabilidade social que recai sobre alguém que se embriaga e mata ou fere um inocente deve ser proporcional à dor que causa à vítima, se sobreviver, e à sua família.

Também sabemos que elevar penas, por si só, não resolverá o problema em epígrafe. Com efeito, a Lei nº 13.546, de 2017, já aumentou as reprimendas dos crimes citados, mas a modificação legislativa não impediu que os autores dos delitos tivessem suas penas privativas de liberdade substituídas por restritivas de direito, muito mais leves.

Queremos que referidos autores passem ao menos um período mínimo na prisão, como um preso comum, ainda que no regime semiaberto ou aberto. A prisão tem um evidente potencial dissuasório e não vemos porque não a utilizar, quando necessário.

Assim, devemos elogiar o autor da presente proposição que pretende vedar o uso do inciso I art. 44 do Código Penal – que prevê a substituição da pena privativa de liberdade sempre que o crime for *culposo* – para os crimes previstos no § 3º do art. 302 e no § 2º do art. 303 do Código de Trânsito Brasileiro, isto é, homicídio e lesão culposos no trânsito, quando o agente conduz veículo automotor sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa.



A iniciativa é extremamente meritória e não é constitucional. Com efeito, a Lei nº 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha) já prevê a vedação em abstrato de penas alternativas sem quaisquer questionamentos. Por essa razão, cremos que os Tribunais serão sensíveis à presente alteração legislativa, mantendo-a vigente no ordenamento jurídico.

### III – VOTO

Diante do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 600, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI N° 600, DE 2019

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.

AUTORIA: Senador Fabiano Contarato (REDE/ES)



[Página da matéria](#)



## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2019

Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 312-B:

**“Art. 312-B.** Aos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303 deste Código, não se aplica o disposto no inciso I do art. 44 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. (NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Segundo dados divulgados pela Organização Mundial da Saúde, aproximadamente 1,25 milhão de pessoas morrem todos os anos vítimas de acidentes de trânsito, sendo esta a principal causa de morte entre jovens com idade entre 15 e 29 anos.

No Brasil, somente no ano de 2017 o seguro DPVAT cobriu 383.993 indenizações por morte, invalidez permanente e despesas médicas decorrentes de acidentes de trânsito.

Mesmo com os inegáveis avanços decorrentes da popularmente conhecida “Lei Seca”, ainda são incontáveis os casos de motoristas que insistem em fazer uso de bebidas alcoólicas ou de outras substâncias psicoativas e deliberadamente assumem o risco de provocar acidentes, aumentando as estatísticas tanto de vítimas fatais, quanto de gravemente lesionadas.

Historicamente a sensação de impunidade sempre esteve presente nos casos de homicídios e de lesões corporais provocados por motoristas alcoolizados ou sob a influência de substâncias psicoativas, seja pela ausência de dispositivo legal específico aplicável à situação fática, seja pelo fato de as penas previstas serem incompatíveis com crimes congêneres.

Com o indiscutível objetivo de tornar a legislação mais eficaz, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a Lei 13.546, de 19 de dezembro de 2017, a qual, dentre outros aspectos, estabeleceu a pena de cinco a oito anos de reclusão para caso de homicídio culposo “se o agente conduz veículo automotor sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência” e dois a cinco anos de reclusão para o crime de lesão corporal culposa praticado sob as mesmas circunstâncias.

Há que se destacar, entretanto, que embora o espírito da lei tenha sido o de promover punição mais severa e efetiva aos crimes de homicídio e de lesão corporal cometidos no trânsito por condutores alcoolizados ou sob a influência de substâncias psicoativas, na prática o



  
SF119930\_56230-38

efeito alcançado foi o oposto, haja vista que ambos os crimes estão positivados apenas sob a modalidade culposa e, se interpretados os dispositivos em tela de forma sistemática, o autor não será privado da liberdade um dia sequer, mesmo que seja condenado a pena máxima, visto o Código Penal estabelecer que, em caso de crime culposo, as penas privativas de liberdade devem ser substituídas por restritivas de direitos, qualquer que seja a pena aplicada – como é o caso.

Ademais, o que em um primeiro momento fora interpretado como um avanço na legislação de trânsito, traduziu-se posteriormente em verdadeiro quadro de impunidade, visto que a legislação vigente, ao prever exclusivamente a modalidade culposa dos crimes em tela, passou a limitar a atuação de magistrados e, por vezes, a impossibilitar eventuais condenações por dolo eventual de crimes de homicídio ou de lesão corporal em acidente de trânsito cometidos por condutor embriagado ou sob efeito de outras substâncias.

Diante do exposto, pretende a presente proposição corrigir as distorções apontadas, garantir a aplicação da legislação de trânsito e possibilitar a promoção da justiça.

Por essas razões, peço o apoio dos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senador FABIANO CONTARATO

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>
  - inciso I do artigo 44
- Lei nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro - 9503/97  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9503>
- Lei nº 13.546, de 19 de Dezembro de 2017 - LEI-13546-2017-12-19 - 13546/17  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017;13546>



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

## VOTO EM SEPARADO

SF19511.64406-61

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 600, de 2019, do Senador Fabiano Contarato, que *altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.*

### I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) examina o Projeto de Lei nº 600, de 2019, que *altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, para dispor sobre a substituição de pena dos crimes previstos no §3º do art. 302 e no §2º do art. 303.*

A proposição em exame acrescenta um novo art. 312-B ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), prevendo a impossibilidade da substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direito no caso dos crimes previstos nos arts. 302, §3º e 303, §2º, que tratam, respectivamente, do homicídio culposo e da lesão corporal culposa cometidos na direção de veículo automotor por motorista sob a influência de álcool ou de outra substância psicoativa que cause dependência.

O autor do projeto argumenta que mesmo com a chamada “Lei Seca” e a punição mais severa dos crimes previstos nos arts. 302, §3º e 303, §2º, do CTB, o objetivo de reduzir tais condutas não foi alcançado, pois, como estamos falando de crimes culposos, de acordo com o Código Penal (CP), a pena privativa de liberdade aplicada é substituída por pena restritiva de direitos, ou seja, o infrator não é privado de sua liberdade um dia sequer. Sustenta, por fim, que tratamento legal dado à matéria traduziu-se em verdadeiro quadro de impunidade.



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Distribuída a referida proposição ao Senador Marcos do Val, manifestou-se o ilustre Relator pela aprovação do PL nº 600, de 2019.

## II – ANÁLISE

Com o presente voto em separado, pretendemos, com todo respeito, expor nossas divergências em relação ao PL nº 600, de 2019.

O cerne da matéria tratada pelo projeto está na punição de um crime culposo de modo semelhante à punição de um crime doloso, o que nos parece completamente incorreto.

Quando falamos em dolo, é preciso entender que há vontade e consciência em se cometer o delito, isto é, o agente quer (dolo direto) ou aceita (dolo indireto) produzir o resultado previsto no tipo penal. Esses elementos tornam a conduta mais grave e a punição mais severa. A culpa por sua vez, resulta de imprudência, negligência ou imperícia por parte do agente, que não quer, tampouco aceita o resultado. Nesses casos, a pena e o modo como é cumprida são sempre mais brandos.

O sistema de aplicação de penas erigido pelo CP, por sua vez, atento a essa necessária diferenciação, é estruturado de modo a aplicar a pena adequada a cada condenado, sempre obedecendo os parâmetros legais previstos no preceito secundário do tipo penal (penas mínima e máxima) e observando, sobretudo, o elemento subjetivo do tipo, ou seja, exatamente o dolo ou a culpa, que movem o infrator a cometer o crime.

É preciso observar que a diferenciação prevista pelo CP para a punição de condutas dolosas e culposas atende ao princípio constitucional da individualização da pena, previsto no art. 5º, XLVI, da Constituição Federal. Trata-se de princípio que deve ser observado também no plano abstrato pelo legislador, quando da edição de uma lei penal. O projeto em exame, todavia, ao propor para os crimes culposos previstos nos arts. 302, §3º e 303, §2º, do CTB, regra até mesmo mais severa que a de crimes dolosos, deixa de observar o mencionado princípio.

Caso o projeto em análise seja aprovado, chegaremos ao absurdo de proibir a substituição da pena para crimes de lesão corporal culposa praticados pelo motorista sob a influência de álcool ou droga, em que a pena aplicada seja de dois anos, mas permiti-la, por exemplo, para crimes dolosos de

SF19511.64406-61



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

tráfico de drogas, corrupção e lavagem de dinheiro, sempre que a pena aplicada nesses casos não seja superior a quatro anos (art. 44 do CP). Situações como essas, além de desrespeitarem a individualização da pena, redundariam em patente inobservância do princípio da razoabilidade.



Por fim, importa registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já declarou inconstitucional norma de semelhante conteúdo. Com efeito, a Lei nº 11.343, de 2006 – Lei de Drogas – proibia em seu art. 44 a conversão para os crimes previstos em seus arts. 33, *caput* e § 1º, e 34 a 37, mas o plenário do STF, no julgamento do HC 97.256/RS (Rel. Min. AYRES BRITTO, Ac. publicado no DJe de 16/12/2010), decidiu pela inconstitucionalidade da referida vedação, tendo esta Casa, inclusive, editado a Resolução nº 5, de 2012, suspendendo a eficácia do referido dispositivo da Lei de Drogas.

**III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela **rejeição** PL nº 600, de 2019.

Sala da Comissão,

Senador RODRIGO PACHECO

14



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**PARECER N° , DE 2019**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.*

SF/19444.14287-76

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, de autoria do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.*

A proposição é composta de três artigos: no primeiro são sugeridas diversas alterações na Lei das Eleições, no segundo se institui a cláusula de vigência e no terceiro a disposição revocatória, para excluir do ordenamento jurídico o atual art. 54 da mesma Lei Eleitoral.

As mudanças na Lei das Eleições são todas elas no âmbito da disciplina da propaganda eleitoral.

Mediante o acréscimo do art. 44-A à Lei de regência, veda-se, na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, as inserções inclusive, “*a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar eleitor, candidato, partido ou coligação*”.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A gravação da propaganda eleitoral será realizada em estúdio e consistirá exclusivamente de pronunciamentos do candidato, vedada qualquer participação de terceiros, é a norma que consta do parágrafo único a ser acrescido no novo art. 44-A.

A redação do art. 47 é alterada para reduzir, com a mudança no *caput*, o período no qual ocorre a propaganda eleitoral no rádio e na TV, e, em seus parágrafos e incisos, a duração dessa propaganda a cada dia.

É-lhe acrescido, igualmente, um novo § 7º, pelo qual se determina que “*nas eleições majoritárias, o cálculo do tempo de propaganda das coligações levará em conta exclusivamente aquele respectivo ao partido que tenha candidato*”.

O *caput* do art. 49 é modificado para dizer que a propaganda eleitoral no segundo turno, quando este ocorrer, deve ter duração de catorze minutos, e não de vinte, como então vigia.

O art. 52, que dispõe da elaboração e apresentação ao Tribunal Superior Eleitoral pelos partidos de seus planos de mídia, é alterado para modificar sua data de a partir do dia 8 para a partir do dia 20 de julho.

Por fim, a redação do art. 53-A é alterada para vedar aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado às eleições proporcionais a propaganda ou participação de candidatos às eleições majoritárias e vice-versa.

O Senador José Serra, autor do Projeto, argumenta, em sua justificação, que a mudança da Lei para determinar que o cálculo do tempo destinado às coligações, para limitá-lo àquele respectivo ao partido do candidato destina-se a contribuir para a igualdade na distribuição de tempo entre os candidatos e, no ensejo, para eliminar a negociação entre os partidos do tempo de TV que lhes é hoje atribuído pela Lei.

A segunda consiste em reduzir de 45 para 30 dias o período de propaganda eleitoral, medida sugerida “a fim de diminuir custos e não abusar da paciência das pessoas”. No mesmo sentido está a proposta de redução do tempo total dos programas eleitorais de 50 para 40 minutos nas eleições gerais e de 30 para 25 minutos nas eleições municipais.

SF/19444.14287-76



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

E ainda, nesse mesmo contexto, propõe-se a redução do tempo da propaganda no segundo turno de 20 para 14 minutos. Essa redução, como as demais, tem duplo objetivo: baratear os custos das campanhas e torná-las atrativas para o cidadão. Com isso, promove-se também a redução da renúncia fiscal com que o Estado remunera as emissoras de rádio e de TV em face do horário eleitoral dito “gratuito”: nas eleições de 2014 essa renúncia fiscal foi de aproximadamente R\$ 840 milhões.

A quinta e última mudança visa também reduzir os custos das campanhas e consiste em “*simplificar e padronizar o formato dos programas*”. Propõe-se, para tanto, “*eliminar efeitos especiais, tomadas externas e toda pirotecnia produzida a altíssimo custo pelos marqueteiros*”. Assim, “*no formato proposto, os candidatos falarão de suas ideias e propostas sem artificialismos*”. Por fim, veda-se a participação de terceiros. A propaganda se resumirá ao formato “*candidato e câmara*”.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão apreciar a matéria em todos os seus aspectos, ou seja, tanto quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação regimental, como quanto ao mérito.

No plano da constitucionalidade formal nada há, a nosso ver, o que possa obstar o exame do mérito da proposição, que veicula normas de direito eleitoral, assunto a cujo respeito tem o Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF), a competência privativa para legislar (art. 22, inciso I, CF).

O PLS nº 462, de 2015, ademais, contém regras plenamente compatíveis com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, o que lhe confere igualmente a condição de materialmente constitucional.

Quanto à juridicidade, trata-se indiscutivelmente de iniciativa que contempla o requisito da inovação, nesse caso, que contemplava plenamente, no momento em que foi proposta, como aqui vamos nos referir de forma mais precisa; e que é dotada do pressuposto de juridicidade relativos à abstração, generalidade e im pessoalidade.

SF/19444.14287-76



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

É jurídica a iniciativa porque compatível com os princípios do direito eleitoral, como o da lisura das eleições, o campo em que incidem suas normas, e com os princípios gerais do direito.

As normas sugeridas pela proposição nos parecem razoáveis, sensatas e proporcionais, e, portanto, aptas a aperfeiçoar a ordem jurídica brasileira nessa área essencial à democracia. Nesse ponto a qualidade constitucional da iniciativa se confunde com o seu mérito, que ressaltamos.

Cumpre notar, entretanto — e esse registro só revela a pertinência da iniciativa —, que o projeto havia sido apresentado ao exame do Senado Federal em 9 de julho de 2015 e, no dia 29 de setembro do mesmo ano foi promulgada a Lei nº 13.165, a qual contempla, em boa medida, algumas das propostas que constam da iniciativa do Senador José Serra.

Exemplos disso são a alteração da redação do *caput* do art. 47 da Lei Eleitoral, pela qual a campanha eleitoral no rádio e na TV é reduzida de 45 para 35 dias. O PLS que ora apreciamos sugere 30 dias.

Do mesmo modo, a sugestão de que, nas coligações, seja apenas contado o tempo relativo àquele que pertenceria ao partido do candidato ao cargo majoritário, foi parcialmente acatada pela mesma Lei, embora de um modo mais restrito. De acordo com o vigente inciso I do § 2º do art. 47 da Lei Eleitoral, nos termos da Lei nº 13.165, de 2015, o tempo de propaganda do candidato ao cargo majoritário será aquele que corresponde “*ao resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integram*”. Cabe recordar que, antes da alteração da Lei em 2015, o tempo relativo ao candidato majoritário era aquele resultado da soma de todos os partidos que integravam a coligação.

Quanto à redução do tempo de propaganda que é veiculada nos 35 dias anteriores às eleições, o PLS ora apreciado sugere a redução de 50 minutos para 40 minutos, no caso das eleições gerais, ou seja, de presidente, governador, senador, deputado federal e estadual. A mudança promovida pela Lei nº 13.165, de 2015, nesse caso foi mais profunda: o período foi reduzido de 50 para 25 minutos, nas eleições gerais, e, nas eleições municipais, de 30 para 10 minutos, com a peculiaridade, nesse caso, de que a propaganda será restrita aos candidatos ao cargo de prefeito.

SF/19444.14287-76



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Finalmente, a propaganda eleitoral do segundo turno, quando este ocorre, também foi objeto da alteração legislativa aqui citada. Aqui se propõe reduzir de 20 para 14 minutos, e a Lei nº 13.165, de 2015, reduziu de 20 para 10 minutos.

Dessa forma, temos, em conclusão, que a maior parte das medidas que são objeto do PLS nº 462, de 2015, foram alcançadas pela Lei nº 13.165, de 2015. Esse fato retira de grande parcela da proposição que ora apreciamos o requisito de juridicidade da inovação.

Entretanto, em um aspecto relevante nos parece que as alterações da Lei nº 13.165, de 2015, não realizaram o propósito moralizador que motivou seu exame, aprovação e promulgação: trata-se do critério manejado para definir o tempo do candidato a cargo majoritário na hipótese de coligação.

Antes, somavam-se os tempos de todos os partidos que participavam da coligação. Hoje, após a Lei nº 13.165, de 2015, somam-se os tempos dos seis maiores partidos que integram a aliança eleitoral.

Pensamos que o propósito de coibir o verdadeiro “*mercado persa*” — para usar a expressão do autor do Projeto, Senador José Serra — no processo de formação dessas alianças seria determinar que o tempo de propaganda eleitoral será aquele respectivo ao partido do candidato majoritário. Esse tempo somente seria acrescido, na hipótese de coligação, pelo tempo do candidato a vice (Vice-Prefeito, Vice-Governador ou Vice-Presidente) caso esse candidato seja de partido distinto do cabeça de chapa.

Registre-se que a alteração legislativa que aqui se promove na redação do inciso I do § 2º do art. 47 da Lei Eleitoral é necessária também para o harmonizar com a Constituição, dada a nova redação do §1º do art. 17 da Constituição, nos termos da Emenda à Constituição nº 97, de 4 de outubro de 2017, que veda a realização de coligações nas eleições proporcionais.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação regimental do Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, e votamos por sua aprovação na forma da seguinte emenda substitutiva:

SF/19444.14287-76



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

### **EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

## **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 462, DE 2015**

SF/19444.14287-76

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a distribuição de horários reservados à propaganda eleitoral gratuita na televisão, estabelecendo que, no caso de coligação para eleições majoritárias, será considerado exclusivamente o tempo respectivo ao partido que tenha candidato, admitida a soma do tempo do candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador, Vice-Prefeito ou suplente de Senador, caso este seja de partido diferente do partido do titular.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 47. ....

.....  
§ 2º .....

I – 90% (noventa por cento) do tempo distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, exclusivamente o tempo respectivo ao partido que tenha candidato, admitida a soma do tempo do candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador, Vice-Prefeito ou suplente de Senador, caso este seja de partido diferente do partido do titular; ” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

, Presidente

, Relator



SF/19444.14287-76

**PLS 462/2015  
00001**

**EMENDA N° - CCJ**  
(ao PLS nº 462, de 2015)

Acresça-se, ao art. 53 da Lei Eleitoral, nos termos do Projeto de Lei nº 462, de 2015, o seguinte artigo:

“Art. 44. ....

§ 4º É vedada, na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, inclusive nas inserções, a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais.

§ 5º A gravação da propaganda eleitoral será realizada em estúdio e consistirá exclusivamente de pronunciamentos do candidato, autorizada a participação, direta ou indireta, de terceiros.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira, quanto à propaganda durante os pleitos, exige que adotemos um rigor maior para vedar a utilização de recursos técnicos cinematográficos e da televisão para manipular o processo de formação da vontade do eleitor.

No caso, a simplificação que ora propomos, além de contribuir à expressão da verdadeira identidade do candidato, ajuda também a diminuir os custos das campanhas eleitorais, favorecendo a igualmente de armas entre os diversos candidatos e partidos, condição para o fortalecimento de nossa jovem democracia.

Visa a presente emenda, cumpre anotar, resgatar norma constante da proposição original e não contemplada no substantivo parecer do relator.

Sala da Comissão,

Senador **JOSÉ SERRA**

SF19066.89155-81

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 462, DE 2015

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 44-A.** É vedada, na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, inclusive nas inserções, a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar eleitor, candidato, partido ou coligação.

*Parágrafo único.* A gravação da propaganda eleitoral será realizada em estúdio e consistirá exclusivamente de pronunciamentos do candidato, vedada qualquer participação, direta ou indireta, de terceiros.

**Art. 47.** As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º .....

I – .....

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta minutos, na televisão;

II – .....

a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinquenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão;

III – .....

a) das sete horas às sete horas e dezesseis minutos e das doze horas às doze horas e dezesseis minutos, no rádio, no ano em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas às treze horas e dezesseis minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta e seis minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas às sete horas e quatorze minutos e das doze horas às doze horas e quatorze minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas às treze horas e quatorze minutos, e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta e quatro minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

IV – .....

a) das sete horas e dezesseis minutos às sete horas e trinta e dois minutos e das doze horas e dezesseis minutos e às doze horas e trinta e dois minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas e dezesseis minutos às treze horas e trinta e dois minutos, e das vinte horas e quarenta e seis minutos às vinte e uma horas e dois minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas e quatorze minutos às sete horas e vinte e sete minutos e das doze horas e quatorze minutos às doze horas e vinte e sete minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas e quatorze minutos às treze horas e vinte e sete minutos, e das vinte horas e quarenta e quatro minutos às vinte horas e cinquenta e sete minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

V – .....

a) das sete horas e trinta e dois minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e trinta e dois minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas e trinta e dois minutos às treze horas e quarenta minutos e das e das vinte e uma horas e dois minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas e vinte e sete minutos às sete horas e quarenta minutos, e das doze horas e vinte e sete minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas e vinte e sete minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinquenta e sete minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

VI – .....

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos, e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;

.....  
§ 7º Nas eleições majoritárias, o cálculo do tempo de propaganda da coligação levará em conta exclusivamente aquele respectivo ao partido que tenha candidato.

.....” (NR)

**“Art. 49** Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de quatorze minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão.

.....” (NR)

**“Art. 52.** A partir do dia 20 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso de parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.” (NR)

**“Art. 53-A.** É vedado aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado às eleições proporcionais a propaganda

ou a participação de candidatos às eleições majoritárias e vice-versa.

§ 1º Apenas o candidato ao cargo eletivo participará da propaganda eleitoral, vedada a presença de terceiros.

....." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** Revoga-se o art. 54 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

## JUSTIFICAÇÃO

A proposição legislativa que ora submetemos à apreciação do Senado Federal visa a promover cinco alterações na disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

A primeira, para determinar que o cálculo do tempo destinado para as eleições majoritárias a uma coligação contemplará exclusivamente o tempo dos partidos que têm candidatos ao pleito.

Assim, na hipótese de que cinco partidos se coliguem nas eleições para prefeito de determinada cidade, apenas os tempos respectivos aos partidos que lançarem o candidato a prefeito e a vice-prefeito, se este for de partido distinto, se somarão para o efeito de definir o tempo da coligação. Os demais partidos comparecerão para emprestar apoio político eleitoral, não para barganhar o seu tempo de propaganda.

Tal medida, portanto, contribuirá para a maior igualdade na distribuição do tempo de propaganda entre todos os candidatos ao cargo majoritário em disputa. Se aprovada, acabará com o verdadeiro mercado persa de tempo de TV que se instaura a cada eleição.

A segunda alteração consiste em reduzir de 45 para 30 dias o período de propaganda eleitoral a fim de diminuir custos e não abusar da paciência das pessoas. Sugerimos, com o mesmo objetivo, uma terceira alteração nas regras do horário eleitoral: a redução do tempo total dos programas de 50 para 40 minutos nas eleições gerais e de 30 para 25 minutos nas eleições municipais.

A quarta mudança proposta é encurtar as duas propagandas diárias do segundo turno, que hoje têm duração de vinte minutos. Proponho que o tempo total seja reduzido para 14 minutos. E

As diminuições na extensão dos programas, que nos parecem expressivas, têm dois objetivos: baratear os custos das campanhas e torná-las mais atrativas ao cidadão.

É muito importante reduzir a renúncia fiscal decorrente do uso dos rádios e das TVs para a transmissão da propaganda. Na última eleição, em 2014, esse custo foi de aproximadamente R\$ 840 milhões.

Hoje, os programas muito longos levam os eleitores a desligar seus televisores, em prejuízo do debate político necessário. O horário eleitoral mais curto poderá ser mais expressivo, tornando-se eficiente para transmitir as mensagens dos partidos e dos candidatos.

A quinta mudança também visa a reduzir os custos das campanhas e consiste em simplificar e padronizar o formato dos programas. Proponho eliminar efeitos especiais, tomadas externas e toda a pirotecnia produzida a altíssimo custo pelos marqueteiros. No formato proposto, os candidatos falarão sobre suas ideias e propostas sem artificialismos. Por fim, será vedada a participação, ainda que indireta, de terceiros. A propaganda se resumirá ao modelo “candidato e câmera”.

Essas medidas tornarão mais equânimes as condições da competição eleitoral, independentemente da capacidade de arrecadação de recursos junto ao setor privado, além de concentrar no candidato todo o tempo do horário eleitoral gratuito.

Em síntese, as medidas que aqui proponho são:

- a) coibir o uso da coligação partidária como instrumento de negócio eleitoral, através da mudança no cálculo da distribuição do tempo de TV;
- b) reduzir o período de propaganda de 45 para 30 dias;
- c) diminuir o tempo diário do horário eleitoral gratuito;
- d) reduzir para 14 minutos o tempo da propaganda eleitoral no segundo turno; e

- e) simplificar a propaganda eleitoral, que deixará de sofrer manipulações e trucagens, com vedação de participação de terceiros nos programas de cada candidato.

Solicitamos, assim, aos eminentes pares a devida atenção a esta proposição, assim como o apoio necessário à sua aprovação.

Sala de Sessões,

Senador **JOSÉ SERRA**  
**PSDB-SP**

## LEGISLAÇÃO CITADA

### **LEI N° 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997.**

**Estabelece normas para as eleições.**

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º .....

I - .....

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta e cinco minutos, na televisão;

II - .....

a) das sete horas e vinte e cinco minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e vinte e cinco minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte e cinco minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte horas e cinqüenta e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

III - .....

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas às sete horas e dezoito minutos e das doze horas às doze horas e dezoito minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas às treze horas e dezoito minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e quarenta e oito minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

IV - .....

a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinqüenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas e dezoito minutos às sete horas e trinta e cinco minutos e das doze horas e dezoito minutos às doze horas e trinta e cinco minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas e dezoito minutos às treze horas e trinta e cinco minutos e das vinte horas e quarenta e oito minutos às vinte e uma horas e cinco minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

V - .....

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinquenta minutos e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 1/3 (um terço);

c) das sete horas e trinta e cinco minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e trinta e cinco minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

d) das treze horas e trinta e cinco minutos às treze horas e cinquenta minutos e das vinte e uma horas e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão, nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços);

VI - .....

a) das sete horas às sete horas e trinta minutos e das doze horas às doze horas e trinta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas, na televisão;

.....  
§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)

.....  
Art. 49. Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de vinte minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão.

.....  
Art. 52. A partir do dia 8 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.

.....  
Art. 53-A. É vedado aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado aos candidatos às eleições proporcionais propaganda das candidaturas a eleições majoritárias ou vice-versa, ressalvada a utilização, durante a exibição do programa, de legendas com referência aos candidatos majoritários ou, ao fundo, de cartazes ou fotografias desses candidatos, ficando autorizada a menção ao nome e ao número de qualquer candidato do partido ou da coligação. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)

15



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

## PARECER N° , DE 2019

SF19089.76024-07

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.*

Relator: Senador **RODRIGO PACHECO**

### I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 129, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.*

O PLS nº 129, de 2017, é composto de dois artigos.

O art. 1º propõe nova redação ao § 1º do art. 42 e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999, com o manifesto objetivo de impedir procrastinações e atrasos no andamento do processo administrativo e de assegurar a efetivação do dever da administração de decidir sobre solicitações e reclamações em matéria de sua competência.

Para tanto, a proposição estabelece, em essência, que o silêncio após o decurso do prazo previsto na lei **transferirá a competência para a autoridade imediatamente superior, que decidirá o processo**, sempre que a lei não previr efeitos diversos, sem prejuízo da responsabilidade do agente público que tiver dado causa ao atraso (art. 42, § 1º, e art. 49, § 1º).



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Prevê, ainda, que **quando a decisão depender da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, entidades ou autoridades, o processo seguirá para a próxima fase, mas o ato final só será considerado praticado após todas as declarações de vontade exigidas em lei** (art. 49, § 3º).

Importa destacar, por fim, que a proposição dispõe que a **autoridade que deveria ter decidido o processo poderá, a qualquer tempo, antes da decisão da autoridade superior, suprir a omissão** (art. 49, § 2º).

O art. 2º estipula que a lei que decorrer do projeto sob análise entrará em vigor sessenta dias após a sua publicação, prazo razoável para que a administração pública federal se adapte às novas regras.

Extraímos alguns trechos da justificação que, em nossa avaliação, retratam fielmente os fundamentos da proposição:

No contexto da necessidade de desburocratização do funcionamento e da estrutura administrativa brasileira, um tema que merece tratamento legislativo urgente diz respeito ao chamado silêncio administrativo. Trata-se de atribuir efeitos à omissão da administração em decidir pleitos e requerimentos submetidos à sua análise, de forma a evitar a eternização e perenização de processos administrativos em que, simplesmente, a autoridade nem defere o pedido do cidadão, nem o nega expressamente. (...) A Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) trata do silêncio apenas em relação aos pareceres vinculantes – e de forma, a nosso ver, equivocada, ao dispor que, nesse caso, o processo administrativo fica paralisado, até que a opinião seja lançada. (...) A solução ideal é, a nosso ver, atribuir ao silêncio – quando em processo administrativo iniciado a pedido do interessado – o efeito translativo automático: a competência é transferida para a autoridade imediatamente superior à originalmente competente. (...) Por tais razões, propomos a modificação da Lei de Processo Administrativo Federal para criar – sem prejuízo da legislação específica, visto que a Lei citada tem aplicação subsidiária (art. 69) – um subsistema dos efeitos jurídico-administrativos do silêncio. A omissão na edição de parecer ou na prolação de decisão em processo administrativo – nesse último caso, quando o procedimento se tenha iniciado a pedido do interessado – gerará o efeito translativo. A competência para decidir será automaticamente transferida para a autoridade imediatamente superior, a não ser que lei específica disponha em sentido diverso. (grifamos)

SF19089.76024-07



## Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

A proposição foi distribuída apenas a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para que sobre ela decida de forma terminativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 21 de dezembro de 2018, decidiu-se pela continuação da tramitação do PLS nº 129, de 2017, com base no que estabelece o art. 332, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 12 de março deste ano, tive a honra de ser designado relator da matéria.

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos dos dispositivos regimentais invocados, proceder à análise da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, e, também, quanto ao mérito da proposição.

Analisaremos, inicialmente, a **constitucionalidade formal**. Trata-se de matéria relativa ao processo administrativo e, portanto, submetida à competência legislativa privativa da União, à luz do que estabelece o art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF).

Por ser da competência legislativa da União, cabe ao Congresso Nacional, consoante o estabelecido no *caput* do art. 48 da CF, com a sanção do Presidente da República, sobre ela dispor.

A iniciativa legislativa, no caso, é ampla, vale dizer, é apta a ser versada por proposição de autoria de parlamentar, não incidindo sobre ela qualquer ressalva à deflagração do processo legislativo.

Poder-se-ia questionar se o fato de o projeto de lei propor alterações à Lei nº 9.784, de 1999 – que trata do processo administrativo no âmbito da administração pública federal e, portanto, dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo –, não atrairia, em alguma medida, a cláusula de reserva de iniciativa do Presidente da República estatuída no art. 61, § 1º, inciso II, alínea *e*, da CF.

Esse argumento há de ser afastado de plano. Como dissemos anteriormente, a Lei nº 9.784, de 1999, regulamenta o processo administrativo na administração pública federal. Fixa competências, prazos, procedimentos,

SF19089.76024-07



## Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

princípios a serem observados pelos agentes públicos quando defrontados com as demandas dos cidadãos. A chamada “Lei do Processo Administrativo” cumpriu relevantíssimo papel ao positivar regras que trouxeram segurança jurídica à relação entre o Estado e os administrados quando esses últimos provocam o Poder Executivo, na instância administrativa, para ter acesso a bens e direitos que reputam devidos. Trata-se, pois, de disciplina de matéria processual, indispensável a conferir estabilidade às relações entre o Estado e os administrados. Registramos, por oportuno, que a própria Lei nº 9.784, de 1999, originou-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar.



SF19089.76024-07

Portanto, é pacífico que a matéria não se encontra no rol taxativo do art. 61, § 1º, da Lei Maior, nem poderia o chefe do Executivo dela tratar, no uso do art. 84, inciso VI.

Já sob a ótica da **constitucionalidade material** da proposição, entendemos que o PLS nº 129, de 2017, é absolutamente consentâneo com o texto constitucional, eis que visa aprimorar as regras processuais que balizam a relação do Estado com os cidadãos, com vistas a conferir objetividade, certeza e segurança jurídica a essa relação, princípio implícito de nossa ordem constitucional, que decorre do princípio democrático estatuído no art. 1º da CF.

Cuida-se, na verdade, de disciplina infraconstitucional ao direito fundamental do cidadão plasmado na alínea *a* do inciso XXXIV do art. 5º da CF, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder.

Cabe assinalar, ainda, que o aprimoramento das regras do processo administrativo proposto pelo PLS nº 129, de 2017, densifica os princípios fundamentais do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF) e do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF) no âmbito administrativo.

Consignamos, outrossim, que a principal virtude do projeto de lei sob análise – ao conferir efeitos ao silêncio administrativo por intermédio de engenhoso mecanismo normativo que visa a impedir a interrupção do processo – é tornar real a promessa constitucional, contida no inciso LXXVIII do art. 5º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, de



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Quanto à **juridicidade**, nenhum reparo deve ser feito à proposição que, valendo-se da espécie legislativa adequada – projeto de lei ordinária –, inova o ordenamento jurídico e propõe alterações à Lei nº 9.784, de 1999.

A **técnica legislativa** adotada na elaboração da proposição é irretocável, eis que se coaduna com as regras fixadas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Afirmamos, por fim, que a tramitação do PLS nº 129, de 2017, no Senado Federal, obedeceu a todos os parâmetros fixados por seu Regimento Interno, o que atesta a **regimentalidade** da proposição.

No que tange ao **mérito** da proposição, louvamos a iniciativa contida na proposição que visa a enfrentar uma das grandes mazelas vivenciadas pelo cidadão quando pleiteia seus direitos perante o Estado em sua dimensão administrativa, qual seja, a demora causada pela omissão injustificada de um determinado agente público em elaborar manifestação indispensável à instrução do pleito.

Sem essa manifestação, e sem nenhum mecanismo legal que permita a superação desse gargalo, o cidadão sofre por meses, anos e, em muitos casos, por décadas com o silêncio da administração até que seu pedido seja finalmente analisado e decidido.

Percebam, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que a proposição não visa a assegurar decisão favorável ao cidadão – e nem poderia fazê-lo –, mas apenas criar mecanismos legais que tornem efetivo o dever da administração de decidir.

O silêncio e a demora que atualmente se verificam em número significativo de casos submetidos ao crivo da administração pública federal levam à preterição indesejada e inconstitucional da decisão do Poder Público.

É fundamental que lembremos que a própria Lei nº 9.784, de 1999, por intermédio de seu art. 48, impõe à administração o dever de decidir sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência.



SF19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Não temos dúvida, pois, que as inovações propostas pela proposição em análise – **em especial, a transferência da competência para a autoridade imediatamente superior, o chamado efeito translativo automático** – terão o condão de suprir grave falha da legislação processual no âmbito da administração federal, razão pela qual defendemos sua aprovação.

**III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, votamos pela aprovação do PLS nº 129, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF19089.76024-07



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 129, DE 2017

Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.

**AUTORIA:** Senador Antonio Anastasia

**DESPACHO:** À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2017

Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.

SF11725.27301-20

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 42. ....”**

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, proceder-se-á conforme o disposto no § 1º do art. 49, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

.....” (NR)

**“Art. 49. ....”**

§ 1º Nos processos iniciados mediante requerimento do interessado, o silêncio após o decurso do prazo previsto no *caput* transferirá a competência para a autoridade imediatamente superior, que decidirá o processo, sempre que a lei não previr efeitos diversos, sem prejuízo da responsabilidade por ter dado causa ao atraso.

§ 2º No caso do § 1º, a autoridade que deveria ter decidido o processo poderá, a qualquer tempo, antes da decisão da autoridade superior, suprir a omissão.

§ 3º Quando a decisão depender da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, entidades ou autoridades, o processo seguirá para a próxima fase, sem prejuízo do disposto no § 1º, mas o ato final só será considerado praticado após todas as declarações de vontade exigidas em lei.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a sua publicação.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

### JUSTIFICAÇÃO

No contexto da necessidade de desburocratização do funcionamento e da estrutura administrativa brasileira, um tema que merece tratamento legislativo urgente diz respeito ao chamado silêncio administrativo. Trata-se de atribuir efeitos à omissão da administração em decidir pleitos e requerimentos submetidos à sua análise, de forma a evitar a eternização e perenização de processos administrativos em que, simplesmente, a autoridade nem defere o pedido do cidadão, nem o nega expressamente.

SF11725.27301-20

Há exemplos de casos e mais casos de licenças para construir que levam anos, às vezes até décadas, para serem apreciadas – quando não ocorre o absurdo de, ao final desse longo lapso, serem pedidos novos documentos, pois aqueles que haviam sido acostados aos autos tiveram a validade vencida, por culpa da administração. Tudo isso gera enorme desperdício de tempo, prejuízo financeiro e, no limite, dificulta a geração de empregos, desafiando, portanto, uma legislação que atribua algum tipo de efeito à omissão da administração em decidir os pleitos que lhe são colocados.

Obviamente, não se pode simplesmente fazer tábula rasa do interesse público e considerar deferido o pedido, em virtude do mero decurso de prazo. Há casos – por exemplo, em matéria ambiental – em que é absolutamente impossível que se tenha um deferimento tácito de licenças. Em ordenamentos estrangeiros, geralmente o silêncio administrativo significa denegação do pedido. É o que se verifica nos ordenamentos português e espanhol (cf. Heraldo Garcia Vita, **O Silêncio no Direito Administrativo**. In: Revista de Direito Administrativo, n. 218, out./dez.1999, p. 130). No mesmo sentido orientam-se as tradições na Argentina, França e Itália, por exemplo. No Estado de São Paulo, é a regra adotada no art. 33 da Lei de Processo Administrativo Estadual.

No Brasil, as poucas leis que tratam da matéria seguem a tradição de interpretar o silêncio como denegação. É o caso, por exemplo, da Lei do *Habeas Data* (Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, art. 8º, parágrafo único, I e II). A par desse regramento específico, no entanto, faz-se necessário editar uma norma geral que preveja o que fazer quando a administração, instada a manifestar-se, descumprir esse dever.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) trata do silêncio apenas em relação aos pareceres vinculantes – e de forma, a nosso ver, equivocada, ao dispor que, nesse caso, o processo administrativo fica paralizado, até que a opinião seja lançada. Ora, mesmo havendo a previsão genérica da responsabilização de quem não editou o ato no prazo, essa não é a solução que melhor atende o cidadão. No art. 49, refere-se apenas ao prazo para a decisão de processos administrativos, mas nada prevê sobre a consequência jurídica do descumprimento desse lapso.

Ao criticar essa opção, André Saddy afirma que:

“(...) o Direito Brasileiro não possui, ao menos a nível federal, uma regra geral, nem sobre como deve o cidadão proceder nem sobre seus efeitos (positivos ou negativos). (...) O ordenamento jurídico brasileiro quase sempre tenta remediar o silêncio administrativo com a responsabilização do Estado, mas não corrige o mal. Guarda o cidadão a expectativa de que a Administração cumpra seu dever. A responsabilidade não é o desejável, apesar de ser elementar caso ocorra o descumprimento e a Administração se silencie.” (**Efeitos Jurídicos do Silêncio Positivo no Direito Administrativo Brasileiro.** In: Revista Brasileira de Direito Público, ano 7, n. 25, abr./jun.2009, p. 51).

A solução, a nosso ver, está no chamado silêncio translativo, de que fala Paulo Modesto (**Silêncio Administrativo Positivo, Negativo e Translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise.** In: Revista de Direito do Estado, n. 317, ano 2016):

“Silêncio translativo é a sub-rogação, por deslocamento previsto em lei, da competência decisória ou opinativa de um órgão para outro na organização administrativa, independentemente de presunção de deferimento ou indeferimento da pretensão do particular, em razão de inatividade formal e antijurídica da Administração Pública. Há também aqui efeito substitutivo, não do ato administrativo primário, porém do órgão que deve emitir-lo.

No silêncio translativo o órgão competente para decidir perde para outro órgão a competência para deliberar sobre o caso concreto ao deixar decorrer in albis o prazo previsto para seu pronunciamento, embora preserve a competência para todos os demais casos em que observe os prazos previstos para a decisão. Essa perda de poder, além das eventuais medidas de responsabilização funcional, constitui um incentivo ao cumprimento dos prazos previstos e ao

SF17725.27301-20



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

mesmo tempo – embora sem resolver a questão de fundo – homenageia a segurança jurídica devida ao particular.

(...) O silêncio translativo pode deslocar a competência decisória ou opinativa de um órgão para outro por determinação legal independente de decisão do particular ou de autoridade pública ou exigir manifestação especial do particular ou de agente público.”

SF17725.27301-20

Algumas legislações estaduais já adotam lógica semelhante, como é o caso da Lei de Processo Administrativo da Bahia (Lei nº 12.209, de 20 de abril de 2011), cujo art. 55 prevê que, no silêncio da administração, pode o interessado recorrer à autoridade superior. Entendemos, entretanto, que mesmo essa saída jurídica não é a ideal, pois força o particular a mover um recurso, em face do descumprimento do dever administrativo de tomar uma decisão.

A solução ideal é, a nosso ver, atribuir ao silêncio – quando em processo administrativo iniciado a pedido do interessado – o efeito translativo automático: a competência é transferida para a autoridade imediatamente superior à originalmente competente. Essa saída já era preconizada há muito por Themistocles Brandão Cavalcanti, para quem o efeito geral do silêncio da administração deveria ser “o da remessa automática do processo à autoridade hierarquicamente superior, pelo excesso do prazo para proferir a decisão por parte da autoridade hierarquicamente inferior” (**A Teoria do Silencio no Direito Administrativo**. In: Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 34, n. 2, p. 127, maio/ago. 1938 – grafia da época).

Por tais razões, propomos a modificação da Lei de Processo Administrativo Federal para criar – sem prejuízo da legislação específica, visto que a Lei citada tem aplicação subsidiária (art. 69) – um subsistema dos efeitos jurídico-administrativos do silêncio. A omissão na edição de parecer ou na prolação de decisão em processo administrativo – nesse último caso, quando o procedimento se tenha iniciado a pedido do interessado – gerará o efeito translativo. A competência para decidir será automaticamente transferida para a autoridade imediatamente superior, a não ser que lei específica disponha em sentido diverso. A qualquer tempo, porém, antes de a autoridade superior proferir decisão, aquela originalmente competente poderá suprir sua omissão. Tudo isso sem esquecer do dever de apurar a responsabilidade de quem deu causa ao atraso e à omissão administrativa.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Há um problema em relação aos atos administrativos complexos, quais sejam, aqueles em que se exige a manifestação de vontade de dois ou mais órgãos. Em situações tais, não se pode transferir a competência *ad infinitum*, já que o ato só se perfaz com a declaração de todas as vontades exigidas por lei. Para esse caso, propomos que a competência seja transferida para o órgão seguinte na cadeia decisória, sem prejuízo da regular formação do ato. Assim, por exemplo, num licenciamento de empreendimento, os vários órgãos que devem aquiescer continuarão a ter sua manifestação indispensável, mas sem que o atraso de um atrapalhe toda a cadeia decisória.

Por considerarmos que este Projeto ataca um dos maiores males da burocracia – no mau sentido da palavra – brasileira, e por entendermos que ele encontra um equilíbrio importante entre os direitos do cidadão e a preservação do interesse público, é que agora o apresentamos, esperando contar com o apoio dos Senadores e das Senadoras em sua rápida aprovação.

SF11725.27301-20

Sala das Sessões,

Senador ANTONIO ANASTASIA

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.507, de 12 de Novembro de 1997 - Lei do Habeas Data - 9507/97  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1997;9507>
- Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999 - Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal - 9784/99  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1999;9784>
- urn:lex:br:federal:lei:2011;12209  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2011;12209>

16

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 548, de 2019, da Senadora Soraya Thronicke, que *acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria.*



RELATOR: Senadora JUÍZA SELMA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 548, de 2019, da Senadora Soraya Thronicke, que *acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria.*

O projeto é composto de dois artigos.

O **art. 1º** insere o art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para permitir a votação eletrônica nas assembleias de condomínio quando o quórum especial para deliberação exigido por lei não for alcançado na convocação presencial. Nesse caso poderá ser feito o prosseguimento virtual da reunião, com votação eletrônica pelos condôminos, desde que *i)* haja previsão no instrumento de convocação da assembleia; *ii)* seja divulgado o inteiro teor da ata parcial, com a transcrição dos argumentos apresentados na reunião presencial; *iii)* os condôminos sejam informados sobre como se procederá a votação e o período que deverá ocorrer; *iv)* seja disponibilizado sistema eletrônico idôneo para a votação, no qual o votante

possa justificar seu voto e tomar conhecimento dos votos dos demais, singularmente identificados, e das respectivas justificações. A reunião da assembleia será encerrada com o cômputo dos votos eletrônicos e presenciais e a publicação de seu somatório, com a respectiva complementação da ata. Por fim, alternativamente, possibilita-se que seja feita a coleta individualizada dos votos dos condôminos ausentes dentro do prazo não superior a trinta dias, sem utilização de meio eletrônico, desde que não haja proibição expressa na convenção condominial.

A cláusula de vigência, prevista no **art. 2º** do projeto, institui que a Lei decorrente da eventual aprovação da matéria entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificação, a autora relata um problema comum que ocorre nas assembleias condominiais, a falta condôminos presentes em número suficiente para deliberações que exijam quórum especial, o que faz com que determinados temas fiquem indefinidamente pendentes de deliberação, prejudicando o bom funcionamento do condomínio. A possibilidade de votação posterior por parte dos condôminos que não compareceram à reunião presencial, por meio eletrônico ou não, é proposta como possível solução para o problema apresentado.

O projeto foi distribuído exclusivamente a esta CCJ para decisão terminativa, e não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, notadamente as que tratem de direito civil.

Não foram identificados vícios de natureza **regimental**, de **juridicidade** ou de **constitucionalidade** no projeto.

Em relação ao mérito, temos que a proposta é bastante consistente, pois em face dos recursos tecnológicos e de comunicação hoje existentes, não há razão para que as decisões de condomínio fiquem adstritas à votação em assembleia presencial dos condôminos. A manutenção de votações posteriores



SF19432-53375-90

à reunião presencial, por meio eletrônico ou não, pode aumentar consideravelmente a participação dos condôminos nas decisões condominiais.

Um dos grandes desafios dos condomínios na atualidade é fazer com que os condôminos se engajem mais na discussão e deliberação das questões de interesse do condomínio. Os múltiplos compromissos da vida cotidiana fazem com que muitas pessoas não tenham tempo para comparecerem às assembleias. A possibilidade de se votar posteriormente sobre os temas debatidos é uma alternativa muito bem-vinda para aumentar a participação democrática nas deliberações.



Nesse sentido, o projeto é seguramente capaz de proporcionar a todos os condôminos maior oportunidade de participar da decisão dos assuntos mais sensíveis de interesse do seu condomínio, justamente naqueles para os quais a Lei exige quórum especial para aprovação.

### III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 548, de 2019, e, no mérito, pela sua **aprovação**

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI N° 548, DE 2019

Acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria.

**AUTORIA:** Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2019

Acrescenta art. 1.353-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para permitir à assembleia de condomínios edilícios votação por meio eletrônico ou por outra forma de coleta individualizada do voto dos condôminos ausentes à reunião presencial, quando a lei exigir quórum especial para a deliberação da matéria.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a viger acrescida do seguinte art. 1.353-A:

**“Art. 1.353-A.** Quando o *quorum* especial acaso exigido pela lei não for alcançado nas convocações presenciais, a correspondente deliberação poderá ser tomada posteriormente, mediante votação eletrônica dos condôminos, em segmento virtual da reunião, desde que:

I – tal possibilidade tenha sido explicitada no instrumento de convocação da assembleia;

II – seja disponibilizado a todos os condôminos, anteriormente à colheita de seus votos, o inteiro teor da ata parcial, relativa ao segmento presencial da reunião da assembleia, do qual deverão constar a transcrição circunstanciada de todos os argumentos então esposados acerca da matéria a ser submetida à deliberação e informações acerca do modo como se procederá à votação e do período em que ela deverá ocorrer;

III – a administração do condomínio disponibilize aplicação de internet ou outro expediente eletrônico idôneo que permita a cada condômino votar individualmente, mediante senha de acesso, justificar o teor do voto, caso queira, e ter acesso de forma contínua, imediatamente após o registro de cada manifestação, ao teor do voto e da eventual justificação dos demais condôminos, singularmente identificados por seu nome e pela respectiva unidade imobiliária.

§ 1º Somente após o cômputo dos votos eletrônicos e presenciais e a publicação de seu somatório, a reunião da assembleia será dada por encerrada, e os respectivos acréscimos, referentes exclusivamente à

deliberação eletrônica, serão feitos à ata da assembleia, a que se dará, assim, sua redação final.

§ 2º Se não houver proibição expressa na convenção, a assembleia poderá, alternativamente, por maioria simples, autorizar a coleta individualizada, dentro de prazo não superior a 30 (trinta) dias, do voto dos condôminos ausentes, ainda que sem utilização de meio digital, desde que lhes seja apresentada ata da assembleia contendo o detalhamento dos pontos de vista acerca da questão em deliberação.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Com a entrada em vigor do Código Civil atual, em 2003, a disciplina legal sobre condomínios edilícios passou a constar de seus arts. 1.331 a 1.358, compondo o Capítulo VII (“Do Condomínio Edilício”) do Título III (“Da Propriedade”) do Livro III (“Do Direito das Coisas”) de sua Parte Especial.

Não obstante, em inobservância ao art. 9º, *caput*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*), o legislador pátrio deixou de fazer, na cláusula revocatória do Código (art. 2.045), menção ao Título I da Lei nº 4.591, de 1964, que versa sobre a mesma matéria.

Dessa forma, qualquer disposição da antiga Lei dos Condomínios que não conflite com as do Código Civil permanece em plena vigência, a exemplo daquela constante de seu art. 10, § 2º, que autoriza ao proprietário de unidade condoninal a modificação da fachada da edificação, desde que obtenha a aquiescência unânime dos demais condôminos. Esse é, aliás, um exemplo de quórum especial exigido pela legislação para a deliberação, pela assembleia condoninal, sobre certas matérias.

O Código Civil elenca outras situações com semelhante exigência: seu art. 1.341 requer quórum qualificado para a aprovação de obras, conforme se tratem de voluptuárias – caso em que deve haver o voto favorável de no mínimo de dois terços dos condôminos – ou úteis – pelo voto da maioria dos



condôminos (já as obras necessárias, registe-se, podem ser realizadas pelo síndico, independentemente de autorização, ou por qualquer condômino, que deverá ser reembolsado das despesas que comprovadamente efetuar).

Nos dispositivos seguintes, o Código fixa outros quóruns especiais, como o de dois terços para obras que importem em acréscimo às partes comuns já existentes ou a votação unânime para construção de outro pavimento ou outro edifício para abrigar novas unidades imobiliárias.

Da leitura conjunta de seus arts. 1.352 e 1.353, no entanto, depreende-se que o Código falha em estabelecer uma solução para uma das mais comuns situações nas assembleias condominiais, qual seja aquela em que a quantidade de condôminos presentes não se revela suficiente para o atingimento do quórum especial. Essa circunstância, por sinal, costuma ocorrer com desconcertante frequência e de forma reiterada na maior parte das assembleias relacionadas aos inúmeros condomínios espalhados pelo País. Diante disso, a matéria que deveria ser submetida à deliberação fica indefinidamente pendente de apreciação e, portanto, de resolução.

Não podemos ignorar, ademais, que há uma plethora de condomínios de grande porte, com inúmeros condôminos, que sofre por não conseguir votar matérias importantes diante da inviabilidade prática de reunir, em assembleia, a quantidade mínima de votantes para a obtenção de quórum especial. Trata-se de uma realidade inquestionável: a maior parte dos condôminos não se faz presente às assembleias e nem sempre outorga procuração. Além do mais, soa desconectado com a sociedade contemporânea idealizar a assembleia como uma ágora grega, como se entre os costumes contemporâneos se mantivesse o de aglomerar-se para debater temas. O pragmatismo e o excesso de tarefas da modernidade exigem novos expedientes, ainda mais considerando-se que há vários condomínios realmente vastos, com o porte de uma pequena cidade, com centenas – se não milhares – de unidades imobiliárias, por cada qual respondendo um singular proprietário.

O projeto de lei que ora vimos apresentar visa, assim, a flexibilizar a forma como ocorre a votação de condôminos nos assuntos que demandam quórum qualificado. Atualmente, por disposição legal, mas também de acordo com as regras estatuídas nas diversas convenções de condomínio e regimentos internos – que nada mais fazem que refletir as normas do Código Civil –, é prevista apenas a confirmação do voto do condômino presente à assembleia, o que se tem mostrado um empecilho para muitos condomínios que possuem



dinheiro em caixa para realizar a correspondente obra ou incremento, mas não conseguem reunir o quórum necessário para sua aprovação.

Cogitamos simplesmente uma maneira de flexibilizar o modo como obter o voto dos condôminos, possibilitando ao condomínio utilizar-se de outros meios, como, por exemplo, uma página de internet mantida por sua administração ou outro meio eletrônico idôneo, que não demande a presença física dos condôminos, haja vista a dificuldade de angariar sua presença física nas reuniões de assembleia.

Alvitramos também a admissibilidade da coleta posterior do voto dos condôminos ausentes, desde que lhes seja apresentada uma ata com o resumo dos pontos de vista acerca da questão em deliberação. Essa previsão legal é por igual importante, sobretudo porque o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que, à luz da legislação atual, não é viável essa coleta posterior dos votos (a exemplo do que ocorreu no julgamento, por sua 3<sup>a</sup> Turma, do Recurso Especial 1120140, que teve como relator o ministro Massami Uyeda). O Parlamento precisa conectar o Direito à realidade contemporânea!

Esperamos que nossa iniciativa se revele, enfim, útil e possamos contar com o apoio de nossos nobres Pares em sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senadora SORAYA THRONICKE



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituciao:1988;1988>
  - parágrafo 1º do artigo 59
- Lei Complementar nº 95, de 26 de Fevereiro de 1998 - LCP-95-1998-02-26 - 95/98  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1998;95>
- Lei nº 4.591, de 16 de Dezembro de 1964 - Lei do Condomínio; Lei de Incorporações;  
Lei de Incorporações Imobiliárias - 4591/64  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1964;4591>
- Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002 - Código Civil (2002) - 10406/02  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002;10406>

17



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 700, de 2015, do Senador Roberto Rocha, que *dispõe sobre a observância, no âmbito nacional, de requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) quando da construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais.*



Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 700, de 2015, de autoria do Senador Roberto Rocha, que *dispõe sobre a observância, no âmbito nacional, de requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) quando da construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais.*

A proposição é composta de dois artigos.

No art. 1º, prevê-se a inserção do § 4º ao art. 1º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), para prever que a construção, a ampliação ou a reforma de estabelecimentos penais obedecerá aos requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

O art. 2º estabelece a cláusula de vigência imediata.

Em sua justificação, o autor pondera que o objetivo da lei é estimular, em âmbito nacional, a observância dos requisitos mínimos definidos pelo CNPCP quando da construção, da ampliação ou da reforma de estabelecimentos penais.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.



## **II – ANÁLISE**

Cabe à CCJ, em relação a este PLS, pronunciar-se, em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91, I), sobre a admissibilidade (constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), bem como sobre o seu mérito (RISF, art. 101, I e II, g).

A iniciativa é formalmente constitucional, já que cabe à União legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e contratação e concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal sobre direito penitenciário (Constituição Federal – CF, arts. 22, XXVII, e 24, I). Ademais, não há reserva de iniciativa na hipótese.

Em relação à constitucionalidade material, trata-se de conferir concretude ao art. 5º, XLIX, da Constituição, segundo o qual é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral. Observa-se, ainda, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da proibição do tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III) e da vedação à aplicação de penas cruéis (art. 5º, XLVII, e).



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

A tramitação seguiu os ritos do RISF, motivo por que se pode afirmar sua regimentalidade. Do mesmo modo, tem-se norma com potencial de inovar o ordenamento jurídico, sendo dotada, assim, de juridicidade.

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que atendidos todos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

SF/19842-45354-86

Quanto ao mérito, consideramos imprescindível o atendimento a padrões mínimos de arquitetura por parte dos estabelecimentos penais, sobretudo diante da constatação de que diversos Estados têm construído estruturas inadequadas para abrigar pessoas presas. Destacamos, sobre o tema, constatação prevista no Plano Nacional de Política Penitenciária, mencionada pelo autor em sua justificação:

**“Medida 10: Arquitetura prisional distinta**  
 Detalhamento: Na maioria dos casos, os Estados têm construído as mais esdrúxulas e improvisadas estruturas para abrigar pessoas presas. **Constatam-se celas sem nenhuma ventilação, iluminação ou incidência de sol e com pé direito baixo em localidades com médias de temperatura de 30 a 40 graus Celsius.** Ou unidades que só tem celas, sem espaço para visitas, atividades educativas ou laborais, administrativas ou alojamento para funcionários. Ou, ainda, unidades hiperequipadas com corredores gradeados, sistemas inteiramente automatizados, várias ante-salas de segurança, grades entre presos e profissionais de saúde, paredes triplas e metros de concreto armado abaixo da construção para abrigar presos acusados de furto, roubo e pequenos traficantes. Não é possível tanto descaso para com as pessoas e para com o dinheiro público.” (grifado)

Condições carcerárias como as relatadas anteriormente são incompatíveis não apenas com a dignidade da pessoa humana, mas também com o próprio processo de ressocialização dos presos, o que contribui para a elevação da taxa de reincidência.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Nesse contexto, o estabelecimento de padrões mínimos de arquitetura revela-se imperioso, tanto para a observância dos princípios constitucionais já mencionados quanto para a própria melhoria da segurança pública.

### III – VOTO

Por tais motivos, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PLS nº 700, de 2015, e, no mérito, pela sua **aprovação**.

SF19842-45354-86

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**SENADO FEDERAL  
PROJETO DE LEI DO SENADO  
Nº 700, DE 2015**

Dispõe sobre a observância, no âmbito nacional, de requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) quando da construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O artigo 1º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

**“Art. 1º** .....

§ 4º Para fins do inciso VI deste artigo, a construção, a ampliação ou a reforma de estabelecimentos penais obedecerá aos requisitos mínimos estabelecidos pelo conselho previsto no art. 61, I, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.”  
(NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## 2 JUSTIFICAÇÃO

O objetivo deste projeto de lei é estimular, **no âmbito nacional**, a observância dos requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) quando da construção, da ampliação ou da reforma de estabelecimentos penais.

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão ligado ao Ministério da Justiça, está previsto na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais (LEP). Dentre as prerrogativas arroladas no art. 64 do certificado legal aludido, consta a de propor diretrizes da política carcerária e parâmetros da execução penal, avaliar e monitorar a condição dos presídios e “estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais e casas de albergados” (inciso VI).

Para regulamentar esse dispositivo, o CNPCP editou a Resolução nº 9, de 18 de novembro de 2011, por meio da qual estatuiu as Diretrizes Básicas para Arquitetura Penal, para atender aos padrões internacionais nos projetos de construção, ampliação ou reforma dos estabelecimentos prisionais. Entretanto, os parâmetros enumerados são vinculantes apenas para acesso a recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), no âmbito de acordos de cooperação entre o Ministério da Justiça e as Unidades da Federação.

Na falta, pois, de convênio com a União, a Unidade da Federação pode adotar projetos construtivos em estabelecimentos penais sem padronização ou planejamento condizente com as melhores práticas com esteio internacional. Isso pode acarretar problemas atentatórios à funcionalidade, ao meio ambiente, à salubridade e à segurança, pois são vários os aspectos a considerar: localização; capacidade; dimensão e infraestrutura das celas; muros; atividades educativas, laborais, religiosas e de lazer; visitas; estacionamento; normas de segurança contra incêndio e pânico; cozinha; refeitório; lavanderia; berçário; creche; postos de atendimento médico, odontológico, psicológico, de serviço social e jurídico; e estrutura administrativa.

A propósito, o tema é tratado no Plano Nacional de Política Penitenciária, que constitui o conjunto de orientações do CNPCP destinadas aos responsáveis pela concepção e execução de ações de prevenção da violência e da criminalidade, à administração da justiça criminal e à execução das penas e das medidas de segurança. Nesses termos, o presente projeto de lei alinha-se com as seguintes constatações consubstanciadas no Plano:

**“Medida 10: Arquitetura prisional distinta**

Detalhamento: Na maioria dos casos, os Estados têm construído as mais esdrúxulas e improvisadas estruturas para abrigar pessoas presas. Constatam-se celas sem nenhuma ventilação, iluminação ou incidência de sol e com pé direito baixo em localidades com médias de temperatura de 30 a 40 graus Celsius. Ou unidades que só tem celas, sem espaço para visitas, atividades educativas ou laborais, administrativas ou alojamento para funcionários. Ou, ainda, unidades hiperequipadas com corredores gradeados, sistemas inteiramente automatizados, várias ante-salas de segurança, grades entre presos e profissionais de saúde, paredes triplas e metros de concreto armado abaixo da construção para abrigar presos acusados de furto, roubo e pequenos

3

traficantes. Não é possível tanto descaso para com as pessoas e para com o dinheiro público.”

É por tais razões que houvemos por conveniente e oportuno ampliar o alcance do inciso VI do art. 1º da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, na vigente redação dada pela Medida Provisória nº 678, de 2015. Com a proposta, as obras e serviços contratados por meio do RDC deverão, **nacionalmente – e não apenas no âmbito federal** –, observar os requisitos mínimos definidos pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP).

Sala das Sessões,

Senador **ROBERTO ROCHA**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - 7210/84](#)

[Lei nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011 - 12462/11](#)

[artigo 1º](#)

[inciso VI do artigo 1º](#)

[Medida Provisória nº 678, de 23 de junho de 2015 - 678/15](#)

[urn:lex:br:federal:resolucao:2011:9](#)

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)

18



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

SF19975.8669258

### PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, do Senador Davi Alcolumbre, que *altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para obrigar o uso de equipamento de monitoração eletrônica nas hipóteses previstas, bem como autorizar ao juiz da execução a fixação de calendário anual de saídas temporárias.*

Relator: Senador **CID GOMES**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para discussão e análise, em caráter terminativo, nos termos do art. 101, II, d, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, de autoria do Senador Davi Alcolumbre.

A proposição legislativa em exame pretende estabelecer a obrigatoriedade do uso de equipamento de monitoração eletrônica durante as saídas temporárias para os condenados por crimes *a) violentos ou com grave ameaça à pessoa; b) hediondos ou a estes equiparado e, ainda, aos c)* condenados ou acusados que venham a ser presos em flagrante durante o gozo de saída temporária ou liberdade provisória.

O PLS nº 120, de 2016, também dobra o prazo de cumprimento mínimo da pena para que o condenado tenha direito às saídas temporárias.



SF19975.8669258

De um sexto para dois sextos, se o condenado for primário, e de um quarto para metade, se reincidente.

Caso o condenado dê causa à revogação de sua autorização de saída temporária, defende o projeto de lei em análise que nova concessão do benefício “*se estenderá ao período subsequente, no mínimo, de quatro vezes*”.

A proposição busca, ainda, pôr fim a divergência jurisprudencial existente entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, autorizando o que chama de saída temporária automatizada e o consequente estabelecimento de um calendário anual de saídas temporárias.

O autor, em sua justificação, assevera não buscar simplesmente dificultar a concessão da saída temporária ao apenado, mas sim mostrar-lhe que só o cumprimento da pena com comportamento adequado o qualificará para ser beneficiado com novas autorizações.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Preliminarmente, é preciso registrar que não existem vícios de constitucionalidade formal na proposição em exame. É que a matéria nela tratada está compreendida no campo da competência concorrente da União para legislar sobre direito penitenciário, consonte dispõe o art. 24, I, da Constituição Federal (CF), bem como possui seu autor legitimidade para iniciar o processo legislativo, nos termos dos art. 61, também do texto constitucional.

No mérito, temos a proposição legislativa em comento como conveniente e oportuna, razão pela qual propomos a sua aprovação.



SF19975.8669258

Ousamos, no entanto, propor algumas emendas para aperfeiçoar o texto normativo proposto. Senão vejamos.

Aos presos em flagrante durante o gozo de saída temporária, ainda que por crime de menor potencial ofensivo, entendemos que deve corresponder a cassação do benefício das saídas temporárias nos termos do vigente *caput* do art. 125 da Lei de Execução Penal (LEP). Atribuir a estes casos apenas a obrigatoriedade da monitoração eletrônica parece-nos insuficiente. Assim, excluímos da proposição o § 2º do art. 122 da LEP.

Na nova redação proposta para o art. 125, por sua vez, cremos que o ilustre Autor foi por demais severo quase que impossibilitando ao apenado nova concessão do benefício da saída temporária. Concordamos que algum interstício há de estar previsto na Lei e propomos que seja de um sexto da pena o prazo mínimo para nova avaliação do requisito de demonstração do merecimento do condenado.

Já quanto ao estabelecimento do calendário anual de saídas temporárias, a ser sacramentado em novo art. 125-A da LEP, entendemos que este possa ser revogado ou revisto também por razões de conveniência e oportunidade do juízo da execução penal. Por isso, alteramos a sua redação retirando a remissão à prática de infração disciplinar ou inobservância das condições legais. Também incluímos a necessidade de se ouvir a Defensoria Pública ou a defesa do apenado para a revogação ou revisão do calendário.

### III – VOTO

Com essas considerações, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, com as seguintes emendas:



SF19975.8669258

### **EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 122 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 122. ....

.....  
§ 1º A ausência de vigilância direta não impede a utilização de equipamento de monitoração eletrônica pelo condenado, quando assim determinar o juiz da execução.

§ 2º A utilização de equipamento de monitoração eletrônica é obrigatória quando o condenado estiver preso por crime praticado com violência ou grave ameaça à pessoa ou por crime hediondo ou equiparado.” (NR)

### **EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 125 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 125. ....

.....  
§ 1º A recuperação do direito à saída temporária dependerá da absolvição no processo penal, do cancelamento da punição disciplinar e, concomitantemente, da demonstração do merecimento do condenado.

§ 2º A nova demonstração de merecimento do condenado se dará em período não inferior ao cumprimento adicional de 1/6 (um sexto) da pena.” (NR)



SF19975.8669258

## EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 125-A da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, incluído pelo art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 120, de 2016, a seguinte redação:

**“Art. 125-A.** O juiz da execução poderá fixar um calendário anual de saídas temporárias ao apenado, que poderá ser revogado ou revisto por ele a qualquer tempo, ouvido o Ministério Público, a Defensoria Pública ou a defesa e observando-se o disposto no art. 124 desta Lei.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 120, DE 2016**

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para obrigar o uso de equipamento de monitoração eletrônica nas hipóteses previstas, bem como autorizar ao juiz da execução a fixação de calendário anual de saídas temporárias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os artigos. 122, 123 e 125 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que “Institui a Lei de Execução Penal”, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 122. ....

.....  
§ 1º A vigilância não direta constante do *caput* não elide a faculdade do uso de equipamento de monitoração eletrônica ao condenado apenado por crime sem violência, quando assim determinar o juiz da execução.

§ 2º Se constatado pelo juiz, em Audiência de Custódia, que o preso em flagrante goza do benefício de saída temporária ou responde a processo em liberdade provisória, ainda que tal prisão decorra de crime de menor potencial ofensivo, ser-lhe-á imposto a obrigatoriedade do uso de equipamento de monitoração eletrônica.

§ 3º O uso de equipamento de monitoração eletrônica é obrigatório ao condenado apenado por cometimento de crime com violência ou grave ameaça à pessoa, bem como se hediondo ou a ele equiparado.” (NR)

“Art. 123. ....  
..... II - cumprimento mínimo de 2/6 (dois sextos) da pena, se o condenado for primário, e metade da pena, se reincidente;  
..... ” (NR)

“Art. 125. ....  
..... § 1º A revogação do benefício por não observância das condições constantes dos incisos do § 1º do art. 124, e outras determinadas pelo juiz da execução, se estenderá ao período subsequente, no mínimo, de quatro vezes.

§ 2º A recuperação do direito à saída temporária dependerá da absolvição no processo penal, do cumprimento da revogação temporária do benefício, do cancelamento da punição disciplinar e, concomitantemente, da demonstração do merecimento do condenado.” (NR)

Art. 2º Acrescente-se à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), o art. 125-A, com a seguinte redação:

“Art. 125-A. O juiz da execução poderá fixar um calendário anual de saídas temporárias ao apenado, que poderá ser revogado ou revisto por ele a qualquer tempo, no caso de cometimento de infração disciplinar ou inobservância das condições previstas no art. 124 da Lei, ouvido o Ministério Público.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A saída temporária, objeto da Subseção II da Seção III do Capítulo I do Título V (Da Execução das Penas em Espécie), da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Institui a Lei de Execução Penal), conhecida popularmente por “saidão”, tem por objetivo proporcionar condições para a ressocialização do condenado e do internado que esteja cumprindo pena em regime semiaberto, pois permite sua gradativa reintegração ao convívio social.

As autorizações para o “saidão” ocorrem geralmente em datas comemorativas, tais como Natal, Ano Novo, Páscoa, Dia das Mães, Dia dos Pais, para confraternização e visita à família.

Não há vigilância direta sobre o apenado, visto tratar-se de benefício fundado na confiança, cabendo ao Juízo das Execuções estabelecer os critérios para concessão do benefício e condições impostas aos apenados, como, p. ex., o retorno ao estabelecimento prisional no dia e hora determinados. Não obstante, a leitura do dispositivo (art. 122, parágrafo único, da Lei de Execução Penal) facilita a utilização de equipamento de monitoração eletrônica (tornozeleira), quando assim o determinar o juiz da execução.

Para que o condenado possa usufruir do benefício da saída temporária, a Lei determina sejam observados requisitos para a sua concessão (art. 123, incisos), como: comportamento adequado; o cumprimento mínimo de um sexto da pena, se o condenado for primário, e um quarto, se reincidente; e, compatibilidade do benefício com os objetivos da pena.

Cabe à Secretaria de Segurança Pública o acompanhamento dos condenados durante o saidão, que encaminha uma lista identificando todos os beneficiados às Polícias Civil e Militar. Diga-se, para efeito de ilustração, que tal “acompanhamento” não tem sido possível, até mesmo diante do insuficiente contingente de policiais.

Ocorre que alguns dos condenados beneficiados pela medida se utilizam da oportunidade, inclusive poucas horas após a soltura, para cometer novos crimes, desde um furto a um crime hediondo, como o estupro.

O percentual de condenados que não retornam aos presídios é consideravelmente pequeno e geralmente são indivíduos que praticaram crimes mais graves ou com violência grave à pessoa. Logo, merecem tratamento diferenciado e a concessão do benefício deve estar condicionada à vigilância direta por meio de equipamento de monitoração eletrônica.

Por essa razão, que não carece de maiores considerações, que oferecemos outra redação ao parágrafo único, convertendo-o em §1º, e acrescentamos dois novos (§2º e §3º), onde tornamos obrigatório o uso de equipamento de monitoração eletrônica ao condenado que cumpre pena por crime violento ou de grave ameaça à pessoa ou, ainda, de crime hediondo ou a ele equiparado. Nesta parte, *in fine*, é de se registrar que o condenado por crime hediondo pode ser beneficiado com a saída temporária, até porque o entendimento majoritário do Judiciário é no sentido que qualquer outro tratamento, de exclusão, poderá importar em grave violação à arquitetura constitucional, por ofensa a princípios sensíveis consagrado na Carta Política de 1988.

Incluímos, ainda, no mesmo dispositivo, que o uso de equipamento de monitoramento eletrônico será obrigatório ao preso em flagrante que, em Audiência de Custódia, for constatado pelo juiz que era beneficiário da saída temporária, ainda que sua prisão decorra de crime de menor potencial ofensivo.

A Audiência de Custódia consiste na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante, em que o juiz analisa essa prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. A previsão de implementação das audiências de custódia tem assento no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no Pacto de San Jose, nos quais o Brasil é signatário.

Nesse sentido, não será retirado o objetivo de ressocialização do benefício, já que a maioria dos condenados retorna ao presídio. Ademais, dentre os requisitos para a concessão da saída temporária, buscamos aumentar o tempo de cumprimento da pena para a autorização do benefício, isto é, de 1/6 para 2/6 da pena, se for primário e, de 1/4 para metade da pena, se reincidente.

Entretanto, não buscamos simplesmente dificultar a concessão da saída temporária do condenado, mas mostrar-lhe da importância de cumprir a pena com comportamento adequado para ser beneficiado com novas autorizações.

Adite-se, por oportuno, que alteramos a redação dada ao art. 125, que versa sobre os casos de revogação automática do benefício, para converter o seu parágrafo único em dois:

- a) no novo § 1º, estabelecemos que a revogação do benefício, por não observância das condições impostas pelo art. 124, se estenderá por um período mínimo de quatro vezes, subsequentemente a revogação, à critério do juiz da execução;
- b) o § 2º, por sua vez, preserva a redação original do parágrafo único, que prevê os casos de recuperação do direito à saída temporária, mas incluímos a necessidade de cumprimento do prazo de revogação do benefício e, ao mesmo tempo, a demonstração do merecimento do condenado que teve seu benefício revogado.

Em outro plano, é bom que se esclareça, o STJ por meio da Súmula nº 520, editada em 25/03/2015, vedou a saída temporária automatizada, isto é, “*O benefício de saída temporária no âmbito da execução penal é ato jurisdicional insuscetível de delegação à autoridade administrativa do estabelecimento prisional*”. Em outras palavras, após a concessão de saída temporária não poderão ser concedidas novas saídas temporárias automaticamente pela direção do presídio sem a avaliação do juízo da execução e a oitiva do Ministério Público.

Por outro lado, o STF entende ser possível a prática da saída temporária automatizada. Entende aquela Corte que ato judicial único que analisa o histórico do condenado e estabelece um calendário de saídas temporárias, com expressa ressalva de que as autorizações poderão ser vistas em caso de cometimento de infração disciplinar, é passível de previsão.

Considerando, em regra, que os requisitos da saída temporária permanecem, independentemente do momento do ano em que ocorrem, ou seja, tanto na saída do Natal, como no Dia dos Pais e demais datas comemorativas, não há requisitos mais brandos ou severos.

A Segunda Turma do STF decidiu, por unanimidade de votos, em decisão do julgamento do Habeas Corpus (HC) 128736, publicado acórdão no DJE em 01/02/2016, que o juiz pode fixar um calendário anual de saídas temporárias de visita ao lar, sem que isso viole o disposto no art. 123 da Lei de Execução Penal.

Habeas corpus. Direito Penal. Processo Penal. Execução penal. Saída temporária. Visita periódica à família. 2. Um único ato judicial que analisa o histórico do sentenciado e estabelece um calendário de saídas temporárias, com a expressa ressalva de que as autorizações poderão ser revistas em caso de cometimento de falta, é suficiente para fundamentar a saída mais próxima e as futuras. A decisão única permite participação suficiente do Ministério Público, que poderá falar sobre seu cabimento e, caso alterada a situação fática, pugnar por sua revisão.

O relator do processo, ministro Gilmar Mendes, entende que na realidade da execução penal as Varas de Execuções Penais (VEP) não conseguem atender a toda a população carcerária.

Assim, Gilmar Mendes afirmou em seu voto:

*"Não vislumbro essa necessidade. Um único ato judicial que o histórico do sentenciado e estabelece um calendário de saídas temporárias, com a expressa ressalva de que as autorizações poderão ser revistas em caso de cometimento de infração disciplinar, parece suficiente para fundamentar a saída mais próxima e as futuras. Por um lado, a decisão avalia a situação contemporânea, deixando claro que a saída mais próxima é recomendável; por outro, projeta que, se não houver alteração fática, as saídas subsequentes também serão recomendáveis. A expressa menção às hipóteses de revisão deixa claro às partes que, caso surja incidente, ele será apreciado, podendo levar à revogação da autorização"*

Acrescentou o relator, que a decisão única não exclui a participação suficiente do Ministério Público, que poderá se manifestar sobre seu cabimento e, caso alterada a situação fática, pedir sua revisão.

O entendimento do STF deve prevalecer por todo o exposto. Podemos citar ainda precedente da Primeira Turma do STF (HC 98067), para restar decidido a viabilidade da programação de várias autorizações de saída temporária para visita ao lar numa única decisão, na medida em que, estando presentes os requisitos da primeira saída, as saídas subsequentes tornam-se efeito legal.

Assim, certo de que a proposição se impõe, esperamos poder contar com a anuência dos nobres Pares deste Poder para sua aprovação.

Sala das Sessões, 15 de março de 2016.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Lei nº 7.210, de 11 de Julho de 1984 - 7210/84](#)

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)

19



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROBERTO ROCHA** – PSDB/MA

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2018, do Senador Edison Lobão, que *altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, para permitir o uso de meios eletrônicos de áudio e vídeo na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões.*



Relator: Senador **ROBERTO ROCHA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2018, de autoria do Senador Edison Lobão, que *altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação), para permitir o uso de meios eletrônicos de áudio e vídeo na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões.*

O projeto é composto de dois artigos.

O **art. 1º** altera o art. 46 da Lei de Mediação para acrescentar um § 1º que determina o uso de recursos de áudio e vídeo na mediação feita pela internet ou por outro meio de comunicação nos casos em que a mediação envolver questões de direito de família ou direito das sucessões.

O **art. 2º** estabelece cláusula de vigência imediata, prevista para a data da publicação da respectiva Lei.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROBERTO ROCHA** – PSDB/MA

Segundo a justificação do projeto, o objetivo da proposta é abrir espaço para que na mediação que envolva questões de direito de família ou de direito das sucessões seja utilizada tecnologia de áudio e vídeo em sua condução.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída exclusivamente a esta Comissão para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

SF/19289.04501-04

Nos termos do art. 101, inciso II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, notadamente as que tratem de direito processual.

Não foram identificados vícios de natureza regimental.

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor ao PLS nº 389, de 2018, pois *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv)* não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

Em relação ao **mérito**, entendemos que a proposta merece aprovação uma vez que a mediação representa um dos principais métodos de solução consensual de conflitos, cabendo a juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimularem o seu uso, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil). A desjudicialização dos conflitos é prioridade na normativa processual moderna, de forma que o Código de Processo Civil estabelece que Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 2º).

O art. 46 da Lei da Mediação prevê que a “mediação poderá ser feita pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROBERTO ROCHA** – PSDB/MA

distância, desde que as partes estejam de acordo”. O projeto em questão insere novo parágrafo nesse artigo estabelecendo que na mediação que envolva questões de direito de família e de direito das sucessões os meios tecnológicos de comunicação utilizados deverão conter áudio e vídeo.

Trata-se de proposta meritória que serve, na realidade, a dois propósitos. Primeiramente, reforça a autorização normativa para a utilização da mediação virtual ou à distância em processos que lidam com questões de família ou de sucessões. Isso é importante dar segurança jurídica para que as diversas varas do País incorporem as modernas tecnologias de comunicação ao cotidiano forense.

SF19289.04501-04

Além disso, o projeto estabelece a transmissão de áudio e vídeo como um padrão tecnológico mínimo para as plataformas que permitam a realização da mediação em casos de família ou de sucessões. Trata-se de medida salutar, pois nos casos de família e de sucessões é importante que haja o contato humano, que as partes se vejam e se ouçam, mesmo que à distância, a fim de solucionarem seus problemas com o máximo de diálogo e compreensão.

Afinal, como observa a jurista Fernanda Tartuce, nas mediações que envolvem questões de família “não se busca o acordo, mas sim o diálogo entre as partes. Não se busca apenas o resultado quantitativo, o cumprimento de eventuais metas numéricas, mas sim a qualidade da interação, na aproximação das partes”<sup>1</sup>.

Por fim, em matéria de **técnica legislativa**, entendemos necessária a aprovação de duas emendas de redação substituindo o termo “e” por “ou”, tanto na ementa, quanto no art. 46, § 1º, da Lei de Mediação, a que se refere o art. 1º do projeto, pois, caso contrário, a regra só seria aplicável a processos que envolvessem simultaneamente questões de família e de sucessões. Convém também fazer uma pequena adequação na terminologia empregada na redação do dispositivo e da ementa.

### **III – VOTO**

<sup>1</sup> Citada por: TARTUCE, Flávio. “Da extrajudicialização do Direito de Família e das sucessões – Parte I - Da mediação.” Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/FamiliaeSucessoes/104.MI244807\\_61044-Da+extrajudicializacao+do+Direito+de+Familia+e+das+sucessoes+Parte+I](https://www.migalhas.com.br/FamiliaeSucessoes/104.MI244807_61044-Da+extrajudicializacao+do+Direito+de+Familia+e+das+sucessoes+Parte+I), acesso em 13-12-2018.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROBERTO ROCHA** – PSDB/MA

Em razão do exposto, votamos pela constitucionalidade, e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2018, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas de redação:

### **EMENDA N° - CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se ao § 1º do art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, a que se refere o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 389, de 2018, a seguinte redação:

**“Art. 46. ....**

§ 1º Na mediação que envolva questões de direito de família ou de direito das sucessões deverá ser utilizado meio de comunicação que transmita simultaneamente áudio e vídeo.

..... (NR)”

### **EMENDA N° - CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se à ementa do PLS nº 389, de 2018, a seguinte redação:

“Altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, para determinar a utilização de meio de comunicação que transmita simultaneamente áudio e vídeo na mediação a distância que envolva questões de direito de família ou de direito das sucessões.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19289.04501-04



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 389, DE 2018

Altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, para permitir o uso de meios eletrônicos de áudio e vídeo na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões.

**AUTORIA:** Senador Edison Lobão (MDB/MA)

**DESPACHO:** À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2018

SF18110.08190-14  


Altera o art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, para permitir o uso de meios eletrônicos de áudio e vídeo na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 46 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 2º :

“**Art. 46.** .....

§ 1º Na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões os meios eletrônicos utilizados deverão ser de áudio e vídeo.

§ 2º..... (NR)”

**Art. 2º** Esta Lei entra vigor na data de sua publicação oficial.

### JUSTIFICAÇÃO

Este projeto tem por escopo permitir que se realize a mediação em questões que envolvam o Direito de Família e o Direito das Sucessões entre as partes envolvidas por meio eletrônico de áudio e vídeo à distância.

  
SF18110.08190-14

Para fins de contextualização temática, saliente-se, de início, que a mediação é uma atividade técnica, exercida por terceiro imparcial que, após ser escolhido ou aceito pelas partes em disputa, auxilia na promoção do diálogo entre elas com o objetivo de se buscar o consenso na solução do conflito.

Especialmente fora do âmbito do Poder Judiciário, essas práticas heterocompositivas – também chamadas de meios alternativos de solução de conflitos – têm conquistado um espaço cada vez maior como formas mais apropriadas do que o próprio Poder Judiciário na administração e resolução de determinados litígios.

Com efeito, a realidade do Poder Judiciário é um dos fatores que favorece a utilização dessas técnicas. O elevado número de processos judiciais que tramitam nos cartórios judiciais e a consequente morosidade dos atos processuais resultam no baixo índice de confiança das partes e nas dificuldades de acesso que a população sabe que possui em relação à Justiça.

A mediação, por outro lado, se revela como meio de se alcançar a solução do conflito, pois permite que as partes tenham algum controle do que vier a ser decidido. De fato, a maior preocupação das partes em conflito é a de entregar a matéria que as aflige a uma pessoa que desconhece a história de vida de cada uma, que menospreza os sentimentos envolvidos no conflito e faz pouco caso dos efeitos da decisão tomada na vida das partes em conflito. Na verdade, em matérias que envolvam o Direito de Família e o Direito das Sucessões, acreditamos que deve ser dado às partes o direito de optarem pela via alternativa de solução dos conflitos, afastando-se, em muitos casos, dos desmandos do Poder Judiciário. Realmente, não foram raras as vezes que o uso de advogados, promotores e juízes agravaram os conflitos já existente entre as partes, seja pelo uso de fórmulas ultrapassadas, seja pela tomada de decisões que desagradaram a todos os envolvidos no conflito. Assim, a mediação se mostra como solução viável ao uso controlado da tomada da decisão, pois permite que se alcance a solução do conflito pelo consenso e pelo diálogo, reestabelecendo padrões harmônicos de convivência. Outro bom exemplo é o caso do uso da mediação nas questões que tratem do Direito das Sucessões cujo conteúdo é o de relações terminativas, pois visam acordar sobre o destino do patrimônio deixado pelo falecido entre os seus herdeiros maiores.

Assim, este projeto pretende estimular o envolvimento dos interessados na busca de soluções para os seus problemas, de forma simples e informal, sempre que possível. Dessa forma, abre-se espaço para que na mediação que envolva questões de Direito de Família e de Direito das Sucessões seja utilizado meio eletrônico de áudio e vídeo.

Espera-se que, com mais este passo na regulamentação da mediação no Brasil, possamos aprimorar ainda mais este moderno sistema de resolução de conflitos, no âmbito da esfera privada, que tenha como principal objetivo a promoção do diálogo e do consenso.

Pelas razões alinhavadas, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação da matéria.



Sala das Sessões,

Senador EDISON LOBÃO

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015 - Lei da Mediação; Lei de Mediação - 13140/15  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13140>
- artigo 46

20



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

### PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2018, do Senador Antonio Anastasia, que *regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União.*

SF19394.00513-19

Relator: Senador **CID GOMES**

## I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 206, de 2018, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que *regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União.*

A proposição se compõe de 10 artigos. No art. 1º, estabelece-se o âmbito de aplicação da Lei, qual seja, os contratos continuados e relativos a direitos patrimoniais disponíveis celebrados pela União, no bojo dos quais deverão ser instituídos Comitês de Prevenção e Solução de Disputas, com caráter revisor, vinculante (adjudicador) ou híbrido (art. 2º).

O art. 3º prevê a possibilidade de submissão a regras de instituições especializadas (como a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, por exemplo), de acordo com a previsão do edital, sendo certo que os Comitês e seus membros devem seguir os princípios constitucionais reitores da Administração Pública (arts 4º e 5º, § 2º).

No mais, estabelece-se que cada Comitês será formado por três membros (um escolhido pelo Poder Público, um pelo contratado e um terceiro, de comum acordo, que será o presidente do Colegiado) (art. 5º), respeitados os impedimentos legais (art. 6º) e que são equiparados a agentes públicos, para fins de improbidade administrativa (art. 7º).

Finalmente, o art. 8º estabelece que a remuneração dos membros será paga pela contratada, devendo o Poder Público, no entanto, resarcir-lá da metade desses custos. O art. 9º prevê que o Executivo deve regulamentar a Lei no prazo de até 90 dias, e o art. 10 estabelece a cláusula de vigência imediata.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, em relação a este PLS, pronunciar-se, em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91, I), sobre a admissibilidade (constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), bem como sobre o seu mérito (RISF, art. 101, inciso I e alínea *g* do inciso II).

Quanto à admissibilidade, é preciso registrar que a proposição é constitucional, uma vez que compete à União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos (Constituição Federal – CF, art. 22, XXVII), ainda mais quando se trata de regras só a ela mesma aplicáveis. Não há, ademais, reserva de iniciativa (CF, art. 61, § 1º), de modo que a proposição pode ser, como foi, apresentada por parlamentar.

Em relação à constitucionalidade material, também nada há a opor. O PLS teve o cuidado em respeitar os princípios expressos (CF, art. 37) e implícitos da Administração Pública, tomando especial cuidado para resguardar os preceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público. Não à toa, vários dispositivos tratam de impedimentos dos membros dos Comitês – que, de resto, são aplicáveis apenas aos contratos que têm por objeto direitos de natureza patrimonial e disponível (como concessões, permissões, prestações de serviços, etc.). Exceção seja feita, apenas, ao art. 9º – que, ao impor prazo para que o Executivo regulamente a lei, viola os arts. 84, IV e 2º, da CF, conforme a pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal. Cito, por exemplo, o que decidido pela Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 546, 2.393 e 3.394, motivo pelo qual estamos apresentando emenda supressiva deste dispositivo.



SF19394.00513-19

A tramitação seguiu os ritos do RISF, motivo por que se pode afirmar sua regimentalidade. Do mesmo modo, tem-se norma com potencial de inovar o ordenamento jurídico, sendo dotada, assim, de juridicidade.

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que atendidos todos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ressalte-se, a propósito, ser louvável a opção por uma lei autônoma (e não alteradora da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), em virtude do escopo mais amplo da legislação que ora se está a apreciar. Estamos propondo melhorias redacionais no art. 3º, apenas para deixar a redação na ordem direta da frase, como manda a alínea *c* do inciso I do art. 11 da citada Lei Complementar. Da mesma forma, temos emenda de redação a apresentar ao art. 4º, com a finalidade de esclarecer que os comitês devem atender aos princípios constitucionais em toda a sua atuação, e não apenas em seus procedimentos (como a redação original pode dar a entender). Nos mesmos moldes, aliás, estamos propondo fazer acréscimo redacional ao art. 7º, com a finalidade de atualizar as disposições sobre responsabilidade de agente público, adequando-as à Lei nº 13.655, de 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Quanto ao mérito, só temos elogios a tecer. Os ganhos de segurança jurídica e de eficiência são inegáveis – inclusive com o efeito benéfico de evitar a judicialização de contratos administrativos, fato duplamente indesejável (por afogar o Judiciário em demandas e por comprometer a continuidade do serviço público). Aliás, o PLS declaradamente se inspira na legislação de alguns Municípios, como São Paulo, que, apesar da recente instituição desse tipo de instrumento, tem colhido bons frutos com a instituição desses Comitês.

A literatura especializada, aliás, tem apontado as grandes vantagens desse instituto, que se amolda às modernas diretrizes do Direito Administrativo consensual e vem sendo amplamente utilizada no Direito Comparado (cf., a título de exemplo: Ana Paula Brandão Ribeiro e Isabella Carolina Miranda Rodrigues. **Os *dispute boards* no Direito Brasileiro.** In: Revista Direito Mackenzie, v. 9, n. 2, 2015, p. 129-159). A proposição vem, inclusive, na direção de vários outros Diplomas legais aprovados recentemente por este Congresso Nacional – como o Código de Processo Civil, a Lei de Arbitragem e a Lei de Mediação – conforme anotado na própria justificação do PLS.



Ainda quanto ao mérito, contudo, entendemos que alguns dispositivos podem ser aperfeiçoados, o que fazemos por meio de emendas, a seguir sumariadas:

- a) faz-se necessário incluir, no art. 2º, o dever de os comitês fundamentarem suas decisões, além de facultar que as recomendações não vinculantes sejam objeto de compromisso;
- b) é conveniente inserir um § 2º no art. 6º, com a finalidade de prever que os membros do Comitê não poderão ter participado do projeto ou do contrato do qual surgiu o litígio que lhe foi submetido; da mesma forma, os membros do Comitê não poderão ter participado ou vir a participar de quaisquer processos administrativos, judiciais, arbitrais ou semelhantes, relativos à elaboração dos projetos e do contrato, seja como um juiz, árbitro, perito ou representante ou consultor de uma das Partes;
- c) finalmente, buscamos corrigir lapso do art. 8º, de forma a acrescentar que a remuneração dos membros deverá ser prevista em contrato a ser celebrado entre eles e as partes contratantes.



SF13994.00513-19

### III – VOTO

Por tais motivos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do PLS nº 206, de 2018, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº - CCJ

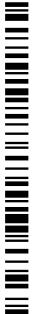
Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS 206, de 2018:

**“Art. 2º** O Comitê de Prevenção e Solução de Disputas poderá ter natureza revisora, adjudicativa ou híbrida, a depender dos poderes que lhe forem outorgados pelo contrato administrativo celebrado, devendo sempre apresentar os fundamentos das suas recomendações e decisões, sob pena de nulidade:

.....  
*Parágrafo único. As recomendações não vinculantes poderão ser objeto de compromisso, nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.”*

#### EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)

SF19394.00513-19



Dê-se a seguinte redação ao art. 3º do PLS 206, de 2018:

**“Art. 3º** Os Comitês de Prevenção e Solução de Disputas devem ser institucionais, sendo que o instrumento convocatório da licitação e o contrato reportar-se-ão às regras de alguma instituição especializada para regular o procedimento, podendo-se, igualmente, definir em anexo contratual a regulamentação própria para a sua instalação e processamento.”

#### **EMENDA Nº - CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação art. 4º do PLS 206, de 2018:

**“Art. 4º** Em sua atuação, o Comitê deverá observar os princípios da legalidade, do contraditório e da igualdade das partes.”

#### **EMENDA Nº - CCJ**

Insira-se o seguinte § 2º no art. 6º do PLS 206, de 2018, renomeando-se o parágrafo único como §1º:

**“Art. 6º .....**

.....  
.....  
**§ 2º** Os membros do Comitê não poderão:

I – ter participado do projeto ou do contrato do qual surgiu o litígio que lhe foi submetido;

II – ter participado ou vir a participar de quaisquer processos administrativos, judiciais, arbitrais ou semelhantes, relativos à elaboração dos projetos e do contrato, seja como um juiz, árbitro, perito ou representante ou consultor de uma das Partes.”

#### **EMENDA Nº - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao art. 7º do PLS 206, de 2018:

**“Art. 7º** Os membros do Comitê, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos agentes públicos para os efeitos da legislação penal e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, não podendo, contudo, ser responsabilizados por quaisquer atos e omissões, exceto em caso de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.”

**EMENDA N° - CCJ**

Dê-se a seguinte redação ao art. 8º do PLS 206, de 2018:

**“Art. 8º** A remuneração dos membros do Comitê deverá ser prevista em contrato a ser celebrado entre eles e as partes contratantes, e deverá compor o orçamento da contratação, sendo que à contratada caberá o pagamento da integralidade dos custos atinentes à instalação e à manutenção do Comitê, enquanto competirá ao Poder Público o dever de reembolsá-la da metade de tais custos, por meio das medições previstas no contrato.”

**EMENDA N° – CCJ**

Suprime-se, no PLS nº 206, de 2018, o art. 9º, renumerando-se o art. 10.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

  
SF19394.00513-19



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 206, DE 2018

Regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos administrativos continuados celebrados pela União.

**AUTORIA:** Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)

**DESPACHO:** À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2018

Regulamenta a instalação de Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos continuados celebrados pela União.

SF18000.61001-04

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os Comitês de Prevenção e Solução de Disputas para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis em contratos continuados da Administração Direta e Indireta da União observarão as disposições desta lei e deverão, quando aplicáveis, estar previstos, respectivamente, no edital e no contrato.

**Art. 2º** O Comitê de Prevenção e Solução de Disputas poderá ter natureza revisora, adjudicativa ou híbrida, a depender dos poderes que lhe forem outorgados pelo contrato administrativo celebrado:

I - ao Comitê por Revisão é conferido o poder de emitir recomendações não vinculantes às partes em litígio;

II - ao Comitê por Adjudicação é conferido o poder de emitir decisões vinculantes às partes em litígio; e

III - o Comitê Híbrido poderá tanto recomendar quanto decidir sobre os conflitos, cabendo à parte requerente estabelecer a sua competência revisora ou adjudicativa.

**Art. 3º** Reportando-se o edital às regras de alguma instituição especializada, o Comitê será instituído e processado de acordo com as regras de tal instituição, podendo-se, igualmente, definir em anexo contratual a regulamentação própria para a instalação e processamento.

**Art. 4º** Os procedimentos do Comitê deverão observar os princípios da legalidade e da publicidade.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**Art. 5º** O Comitê será composto por três membros, preferencialmente engenheiros, advogados ou especialistas na área objeto do contrato, sendo:

I - um escolhido pelo Poder Público;

II - um escolhido pela contratada;

III - um escolhido em conjunto pelos outros dois membros, o qual será o Presidente do Comitê.

§ 1º O Comitê entrará em funcionamento quando estiver regularmente constituído por meio da assinatura do respectivo Termo de Compromisso pelas partes e membros, o que deverá ocorrer em até 30 (trinta) dias contados da celebração do contrato administrativo.

§ 2º No desempenho de suas funções, os membros do Comitê deverão proceder com imparcialidade, independência, competência e diligência.

**Art. 6º** Estão impedidos de funcionar como membros do Comitê as pessoas que tenham, com as partes ou com o litígio que lhes for submetido, algumas das relações que caracterizam os casos de impedimento ou suspeição de juízes, aplicando-se lhes, no que couber, os mesmos deveres e responsabilidades, conforme previsto no Código de Processo Civil.

*Parágrafo único.* As pessoas indicadas para funcionar como membro do Comitê têm o dever de revelar, antes da aceitação da função, qualquer fato que denote dúvida justificada quanto à sua imparcialidade e independência.

**Art. 7º** Os membros do Comitê, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, ficam equiparados aos agentes públicos para os efeitos da legislação penal e da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

**Art. 8º** A remuneração dos membros do Comitê deverá compor o orçamento da contratação, sendo certo que à contratada caberá o pagamento da integralidade dos custos atinentes à instalação e à manutenção do Comitê, enquanto competirá ao Poder Público o dever de reembolsá-lo da metade de tais custos, após aprovação das medições previstas no contrato.

SF18000.61001-04



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**Art. 9º** As disposições desta Lei serão regulamentadas por decreto do Poder Executivo em até 90 (noventa) dias.

**Art. 10.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

É necessário fortalecer os mecanismos da administração pública consensual no Brasil, entendida como a tendência de se aproximar poder público e particulares para a edição de atos administrativos e resolução de controvérsias.

A legislação brasileira caminha nesse sentido ao se estabelecerem em diversas leis a possibilidade de autocomposição e arbitragem de conflitos. Apenas para fins de exemplo, menciona-se o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), a Lei da Mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015) e as modificações à Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996).

Inspirando-se na louvável iniciativa do Município de São Paulo, que recentemente editou a Lei nº 16.873, de 22 de fevereiro de 2018, devem ser ampliadas as hipóteses de autocomposição e resolução vinculante de controvérsias entre o poder público e os particulares por ele contratados.

Sabe-se que, especialmente nos contratos de trato continuado, existem diversas dificuldades na resolução de controvérsias durante a execução contratual. O presente projeto vem justamente para criar mais mecanismos de solução extrajudicial dessas questões, em homenagem aos princípios da eficiência, celeridade e segurança jurídica.

SF18000.61001-04



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Vale destacar que os Comitês de Prevenção e Solução de Conflitos existem e apresentam excelentes resultados em outros países. No EUA, os chamados *Dispute Boards* possuem alta taxa de sucesso. Em artigo publicado em 2006 no site Conjur, Rodrigo Cândido de Oliveira demonstra o sucesso dessa iniciativa:

*“[d]e acordo com a Dispute Review Board Foundation, no ano de 2000, nos Estados Unidos, 97% das questões surgidas em contratos de construção com Dispute Boards foram resolvidos de forma amigável, sem a ocorrência de litígios. Isso num universo de 757 obras envolvendo 39,5 bilhões de dólares”* (DE OLIVEIRA, Rodrigo Cândido. **Dispute board ajuda a resolver conflito antes de virar litígio.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-13/rodrigo-oliveira-dispute-board-aliado-resolucao-conflitos>).

SF18000.61001-04

No mesmo sentido, as pesquisadoras da UNIVALI, Marcia Carla Pereira Ribeiro e Caroline Sampaio de Almeida, publicaram estudo a respeito da eficiência das cláusulas de *Dispute Board* no qual foram relacionados notáveis casos de empreendimentos públicos estrangeiros em que o instituto foi utilizado como expansão de Canal em Rio, construção de Usina Hidrelétrica e de Aeroporto, instalação de linhas de metrô. A conclusão foi que os Comitês são o mecanismo mais adequado para grandes empreendimentos públicos:

*“[S]ob o ponto de vista da eficiência econômica, o Dispute Board tem sido o mecanismo mais indicado e utilizado em grandes empreendimentos do mundo todo por prestigar, sobretudo, a multidisciplinaridade e a cooperação entre os agentes econômicos na construção de determinada relação para o futuro”* (RIBEIRO, Carla Pereira; DE ALMEIDA, Caroline Sampaio. **Análise Crítica das Cláusulas Dispute Board: Eficiência e Casos Práticos.** Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/4676/2588>)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Entendemos que este é o momento para a regulamentação dos *Dispute Boards* no Brasil.

Pela proposta a administração pública federal poderá criar: a) Comitês de Revisão, que expede recomendações não vinculantes às partes; b) Comitês de Adjudicação, que expedem decisões vinculantes às partes; e c) Comitês Híbridos, que podem atuar das duas maneiras acima descritas. No caso de decisões com caráter de adjudicação, poderá ela ser submetida à via judicial ou arbitral.

Os Comitês serão compostos por engenheiros, advogados, ou especialistas na área do contrato, indicados pelo poder público e pelo particular, sendo que seus custos de instalação e manutenção serão repartidos entre as partes. Isso permitirá que os litígios administrativos sejam solucionados com base em conhecimentos mais amplos e com base em diferentes visões sobre os graves problemas que afetam a execução dos contratos administrativos.

Tendo em vista o caráter positivo do presente Projeto, solicita-se o apoio das nobres Senadoras e dos nobres Senadores.

Sala das Sessões,

Senador ANTONIO ANASTASIA

SF18000.61001-04

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992) - 8429/92  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
- Lei nº 9.307, de 23 de Setembro de 1996 - Lei da Arbitragem ; Lei Marco Maciel - 9307/96  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9307>
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>
- Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015 - Lei da Mediação; Lei de Mediação - 13140/15  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015;13140>
- urn:lex:br:federal:lei:2018;16873  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2018;16873>

21

## PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 444, de 2018, da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.*



Relator: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 444, de 2018, de autoria da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.*

O PLS conta com três artigos. O primeiro define o objeto da Lei, que é impedir a cobrança de multas nos casos definidos no art. 2º.

O segundo artigo altera o art. 229 e cria os arts 227-A e 229-A para, respectivamente: a) incluir a hipótese de reembolso do bilhete aéreo, caso o passageiro venha a cancelar a viagem por motivos de força maior; b) estabelecer a gratuidade para a correção do nome, sobrenome ou agnomo do passageiro; e c) proibir o cancelamento do trecho de volta caso o passageiro não se apresente para o embarque no trecho de ida.

O art. 3º estabelece o prazo para vigência da lei, que seria imediato.

A autora do PLS, Senadora Rose de Freitas, justifica que o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), pelo fato de estar em vigor há mais

de trinta anos, permite que as companhias aéreas se aproveitem das lacunas da legislação para cometer abusos contra os passageiros, especialmente no tocante à cobrança de multas.

O segundo ponto apresentado na justificação trata da correção dos nomes dos passageiros. Embora a ANAC estabeleça na Resolução nº 400, de 2016, regras semelhantes para o não comparecimento ao embarque e a correção do nome do passageiro no bilhete, a autora entende que a legislação precisa ser aperfeiçoada, para conferir maior perenidade a essas regras.

Por fim, a autora do PLS entende que as companhias aéreas não podem se aproveitar de fatos imprevisíveis, que escapam da vontade do passageiro, para cobrar multas pelo não comparecimento ao embarque. Como exemplos de casos fortuitos, a autora do PLS cita problemas de saúde, acidentes e fenômenos da natureza. A ANAC, na competência que lhe é conferida, definiria em que situações o passageiro teria direito ao reembolso integral do bilhete.

A matéria foi distribuída à CCJ, em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, e emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União.

Iniciemos, pois, pela análise de constitucionalidade. Nos termos do art. 21, I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito aeronáutico.

Assim, o Congresso Nacional e quaisquer de seus membros têm competência para a iniciativa de proposição. Ademais, a proposição não se insere no rol das iniciativas privativas do Presidente da República fixado pelo § 1º do art. 61 da Carta Magna.

O projeto não apresenta problemas de regimentalidade. Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende pressupostos de novidade, abstratividade, generalidade, imperatividade e coercibilidade.



No mérito, concordamos parcialmente com as inovações e alterações propostas no PLS. Dividiremos a análise em três itens: cancelamento do bilhete em caso de no-show; correção do nome do passageiro de forma gratuita; e cancelamento do bilhete sem cobrança de multas.

O cancelamento do trecho de volta decorrente do não comparecimento para o embarque (*no-show*) é prática de mercado das companhias aéreas. Até 2016, não havia regulamentação específica sobre o assunto, mas o cancelamento era praticado, tendo em vista a alta probabilidade de *no-show* no trecho de retorno. A partir de 2016, a ANAC regulou a matéria por meio da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016.

Tal Resolução dispõe, entre outros assuntos, sobre as regras decorrentes da não apresentação para embarque. O art. 19 estabelece que:

Art. 19. Caso o passageiro não utilize o trecho inicial nas passagens do tipo ida e volta, o transportador poderá cancelar o trecho de volta.

*Parágrafo único.* Não se aplica a regra do *caput* deste artigo caso o passageiro informe, até o horário originalmente contratado para o trecho de ida do voo doméstico, que deseja utilizar o trecho de volta, sendo vedada a cobrança de multa contratual para essa finalidade.

Portanto, pela regra atual, desde que o passageiro comunique à companhia aérea do seu desejo de utilizar a passagem de volta, o trecho não é cancelado, tampouco há cobrança de multas. Por outro lado, se o passageiro permanecer silente, a companhia poderá efetuar o cancelamento. Interessante notar que a resolução faculta à companhia aérea a decisão sobre o cancelamento.

Na prática, o bilhete de volta é cancelado, pois o transportador assume que se o passageiro não embarca no trecho de ida, não haverá trecho de volta, por consequência. Assim, libera a vaga não utilizada para comercialização.

Em que pese a necessidade de se informar o usuário das regras do contrato que está prestes a ser estabelecido entre transportador e passageiro, o fato é que os usuários desconhecem todas as minúcias e detalhes das resoluções editadas pela ANAC.



Recente julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede do Recurso Especial nº 1.595.731, de relatoria do Ministro Luís Felipe Salomão, concluiu que a cláusula que prevê o cancelamento antecipado do trecho ainda não utilizado se reveste de abusividade e nulidade, com fundamento no art. 51, inciso XV, do CDC.

Dessa forma, a inserção da proibição desse tipo de cancelamento de bilhete na legislação é medida que protege o usuário e confere maior perenidade e segurança jurídica à regra.

Passando à questão dos erros no preenchimento, a Resolução nº 400, de 2016, já disciplina a matéria. O art. 8º estabelece que:

Art. 8º O erro no preenchimento do nome, sobrenome ou agnome do passageiro deverá ser corrigido pelo transportador sem ônus ao passageiro.

§ 1º Caberá ao passageiro solicitar a correção até o momento do check-in.

§ 2º No caso de voo internacional que envolva operadores diferentes (interline), os custos da correção podem ser repassados ao passageiro.

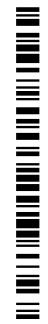
§ 3º Não se aplica o disposto no §2º deste artigo nos casos em que o erro decorrer de fato imputado ao transportador.

§ 4º A correção do nome não altera o caráter pessoal e intransferível da passagem aérea.

Entendemos que se trata de matéria de nível infralegal, que deve ficar a cargo da ANAC, que tem maior liberdade para alterar, atualizar e aprimorar os assuntos relacionados à aviação civil.

Finalmente, quanto ao cancelamento de bilhete sem cobrança de multas, atualmente, não há previsão para reembolso sem cobrança de multas quando o passageiro solicita o cancelamento do bilhete aéreo, independentemente do motivo. No regramento atual, o reembolso integral do bilhete só é devido caso o cancelamento seja realizado em até 24 horas da emissão da passagem, de acordo com a Resolução nº 400, de 2016, da ANAC:

Art. 11. O usuário poderá desistir da passagem aérea adquirida, sem qualquer ônus, desde que o faça no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas, a contar do recebimento do seu comprovante.



A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, determina no art. 740, na seção que trata do transporte de pessoas, que:

Art. 740. O passageiro tem direito a rescindir o contrato de transporte antes de iniciada a viagem, sendo-lhe devida a restituição do valor da passagem, desde que feita a comunicação ao transportador em tempo de ser renegociada.

.....  
 § 3º Nas hipóteses previstas neste artigo, o transportador terá direito de reter até cinco por cento da importância a ser restituída ao passageiro, a título de multa compensatória.

A Resolução nº 400, de 2016, por sua vez, em atenção ao comando do Código Civil, determina que:

Art. 3º O transportador deverá oferecer ao passageiro, pelo menos, uma opção de passagem aérea em que a multa pelo reembolso ou remarcação não ultrapasse 5% (cinco por cento) do valor total dos serviços de transporte aéreo, observado o disposto nos arts. 11 e 29, parágrafo único, desta Resolução.

Portanto, salvo a desistência realizada em até 24 horas da emissão do bilhete, o transportador pode reter até 5% do valor pago pelo bilhete. Como as companhias aéreas oferecem diversas tarifas para a mesma passagem, a ANAC estabelece que deve haver uma opção de passagem aérea em que a multa não exceda 5% do valor total, para remarcação ou reembolso. No entanto, as tarifas promocionais têm regras mais rígidas para cancelamentos.

Proibir empresas de cobrar multas por cancelamento de bilhetes é avançar na contramão do princípio da liberdade tarifária, consagrado no País. A liberdade tarifária pressupõe que as companhias aéreas comercializem tarifas de acordo com a realidade do mercado, inclusive com preços mais atrativos, como ocorre nas promoções.

O cancelamento de bilhetes sem antecedência gera custos para as empresas, já que na maioria das vezes não há tempo hábil para nova comercialização daquele assento. Quando falamos de casos fortuitos, como doenças e fenômenos da natureza, estamos falando de cancelamentos próximos à data da viagem. Em última análise, os custos que os transportadores terão com os cancelamentos gratuitos serão repassados às tarifas. Nesse sentido, o caso particular de um usuário afetará todos os



demais usuários. Seria o particular com preferência sobre o coletivo. O que precisamos buscar é a constante redução das tarifas através de medidas que estimulem a concorrência.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 444, de 2018, com as seguintes emendas.



#### EMENDA Nº CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 444, de 2018, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que institui o Código Brasileiro de Aeronáutica, para dispor sobre o não comparecimento do passageiro no trecho de ida.”

#### EMENDA Nº CCJ

Dê-se aos arts. 1º e 2º do PLS nº 444, de 2018, a seguinte redação:

**“Art. 1º** Esta lei acrescenta dispositivo na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para dispor sobre o não comparecimento do passageiro no trecho de ida.

**Art. 2º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com o seguinte artigo:

**Art. 229-A.** A interrupção da viagem, a desistência, ou o não comparecimento tempestivo para o embarque dos voos contratados não autorizam o transportador a cancelar a reserva de todos os voos subsequentes indicados no respectivo bilhete de passagem.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 444, DE 2018

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.

**AUTORIA:** Senadora Rose de Freitas (PODE/ES)



[Página da matéria](#)

## PROJETO DE LEI DO SENADO N° DE 2018

Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta lei acrescenta dispositivos na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica, para impedir a cobrança de multas nos casos que especifica.

**Art. 2º** A Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 227-A.** O erro no preenchimento do nome, sobrenome ou agnomo do passageiro deverá ser corrigido pelo transportador sem ônus ao passageiro.

§ 1º Caberá ao passageiro solicitar a correção até o momento do check-in.

§ 2º No caso de voo internacional que envolva operadores diferentes (interline), os custos da correção podem ser repassados ao passageiro.

§ 3º Não se aplica o disposto no §2º deste artigo nos casos em que o erro decorrer de fato imputado ao transportador.

§ 4º A correção do nome não altera o caráter pessoal e intransferível da passagem aérea.

.....

**Art. 229.** O passageiro tem direito ao reembolso do valor já pago do bilhete se o transportador vier a cancelar a viagem ou se o passageiro desistir da viagem, por motivo de força maior, devidamente justificado, nos casos estabelecidos pela ANAC.

**Art. 229-A.** A interrupção da viagem, a desistência, ou o não comparecimento tempestivo para o embarque dos voos contratados, não autoriza o transportador a cancelar a reserva de todos os voos subsequentes indicados no respectivo bilhete de passagem.”

**Art. 3º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O contrato de transporte aéreo de pessoas é regido pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), pelo Código Civil e por Resoluções da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

O CBA está em vigor há trinta e dois anos e precisa ser aperfeiçoado, principalmente no tocante ao tratamento draconiano dispensado aos passageiros pelas companhias aéreas. Vislumbramos três oportunidades de aperfeiçoamento, que passamos a analisar.

A primeira se refere ao cancelamento do trecho de volta quando o passageiro não se apresenta para o embarque no trecho de ida. Até 2016, a consequência imediata para o usuário em caso de *no-show* era ver seu bilhete de volta automaticamente cancelado.

Após a vigência da Resolução nº 400, de 2016, da ANAC, desde que o passageiro comunique à companhia aérea do seu desejo de utilizar a passagem de volta, o trecho não é cancelado, tampouco há cobrança de multas. Por outro lado, se o passageiro permanecer silente, a companhia poderá efetuar o cancelamento.

O PLS que ora apresentamos aprimora o texto da Resolução nº 400, de 2016, da ANAC, para proibir o cancelamento automático do trecho de ida ainda que o passageiro não informe o transportador que não o utilizará.

O segundo ponto, que precisa ser acrescentado na legislação, é obrigar o transportador a efetuar correções nos nomes dos passageiros sem custos. A correção do nome do passageiro sem ônus é medida já adotada na Resolução da ANAC. Apenas trazemos o texto contido na Resolução para a Lei, de maneira a torná-lo mais perene.

Por fim, a última alteração legal que entendemos necessária é vedar a cobrança de multas quando da desistência do passageiro, por motivo de força maior. Estamos falando de fatos ou eventos imprevisíveis ou de difícil previsão, que não podem ser evitados e que escapam à vontade do passageiro, como problemas de saúde, acidentes, fenômenos da natureza, etc. Como à lei cabe apenas estabelecer princípios gerais, conferimos à ANAC a



SF18840.86279-78

responsabilidade para estabelecer os casos de força maior que devem ser considerados.

O que buscamos com este Projeto de Lei é evitar cobranças abusivas e injustas, conferir maior perenidade às regras ora apresentadas e maior segurança jurídica ao usuário do transporte aéreo.

Considerando a relevância do tema, contamos com o engajamento das Senadoras e dos Senadores para sua aprovação.



Sala das Sessões,

Senadora ROSE DE FREITAS

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.565, de 19 de Dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - 7565/86  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1986;7565>
- urn:lex:br:federal:resolucao:2016;400  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:resolucao:2016;400>