



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 7ª REUNIÃO

(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**26/04/2023
QUARTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador Davi Alcolumbre
Vice-Presidente: VAGO**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**7ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 26/04/2023.**

7ª REUNIÃO, ORDINÁRIA

quarta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 2969/2022 - Não Terminativo -	SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO	10
2	PLP 41/2019 - Não Terminativo -	SENADOR ORIOVISTO GUIMARÃES	22
3	PL 2641/2019 - Terminativo -	SENADOR FABIANO CONTARATO	109
4	PL 3283/2021 - Terminativo -	SENADOR JORGE KAJURU	122
5	PL 2757/2019 - Terminativo -	SENADORA ELIZIANE GAMA	154
6	PL 3257/2019 - Terminativo -	SENADORA ELIZIANE GAMA	162

7	PL 5884/2019 - Terminativo -	SENADOR PLÍNIO VALÉRIO	176
8	PEC 10/2022 - Não Terminativo -	SENADORA DANIELLA RIBEIRO	204

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

VICE-PRESIDENTE: VAGO

(26 titulares e 26 suplentes)

TITULARES

SUPLENTE

Bloco Parlamentar Democracia(PDT, MDB, PSDB, REDE, PODEMOS, UNIÃO)

Davi Alcolumbre(UNIÃO)(2)	AP 3303-6717 / 6720	1 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(2)(5)	PB 3303-2252 / 2481
Sergio Moro(UNIÃO)(2)	PR 3303-6202	2 Efraim Filho(UNIÃO)(2)(5)	PB 3303-5934 / 6116 / 5931
Marcio Bittar(UNIÃO)(2)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Randolfe Rodrigues(REDE)(2)(5)	AP 3303-6777 / 6568
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(2)(5)	TO 3303-5990
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261	5 Fernando Farias(MDB)(2)(5)	AL 3303-6266 / 6293
Jader Barbalho(MDB)(2)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	6 Alan Rick(UNIÃO)(2)(5)	AC 3303-6333
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 Carlos Viana(PODEMOS)(2)	MG 3303-3100
Marcos do Val(PODEMOS)(2)	ES 3303-6747 / 6753	8 Marcelo Castro(MDB)(2)(7)	PI 3303-6130 / 4078
Weverton(PDT)(2)	MA 3303-4161 / 1655	9 Cid Gomes(PDT)(2)	CE 3303-6460 / 6399
Plínio Valério(PSDB)(2)	AM 3303-2898 / 2800	10 Alessandro Vieira(PSDB)(2)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PT, PSD)

Omar Aziz(PSD)(3)	AM 3303-6579 / 6581	1 Zenaide Maia(PSD)(3)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Angelo Coronel(PSD)(3)	BA 3303-6103 / 6105	2 Sérgio Petecão(PSD)(3)	AC 3303-4086 / 6708 / 6709
Otto Alencar(PSD)(3)	BA 3303-1464 / 1467	3 Vanderlan Cardoso(PSD)(3)	GO 3303-2092 / 2099
Eliziane Gama(PSD)(3)	MA 3303-6741	4 Mara Gabrilli(PSD)(3)	SP 3303-2191
Lucas Barreto(PSD)(3)	AP 3303-4851	5 Daniella Ribeiro(PSD)(3)	PB 3303-6788 / 6790
Fabiano Contarato(PT)(3)	ES 3303-9054	6 Paulo Paim(PT)(3)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230
Rogério Carvalho(PT)(3)	SE 3303-2201 / 2203	7 Humberto Costa(PT)(3)	PE 3303-6285 / 6286
Augusta Brito(PT)(3)	CE 3303-5940	8 Teresa Leitaõ(PT)(3)(5)	PE 3303-2423
Ana Paula Lobato(PSB)(3)	MA 3303-2967	9 Jorge Kajuru(PSB)(3)	GO 3303-2844 / 2031

Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)

Flávio Bolsonaro(PL)(1)	RJ 3303-1717 / 1718	1 Rogerio Marinho(PL)(1)	RN 3303-1826
Carlos Portinho(PL)(1)	RJ 3303-6640 / 6613	2 Zequinha Marinho(PL)(1)	PA 3303-6623
Magno Malta(PL)(1)	ES 3303-6370	3 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807
Eduardo Girão(NOVO)(1)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679	4 Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352

Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)

Ciro Nogueira(PP)(1)	PI 3303-6187 / 6188 / 7892	1 Tereza Cristina(PP)(1)	MS 3303-2431
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(1)	RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Flávio Bolsonaro, Carlos Portinho, Magno Malta, Eduardo Girão, Ciro Nogueira, Esperidião Amin e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Rogerio Marinho, Zequinha Marinho, Jorge Seif, Eduardo Gomes, Tereza Cristina, Dr. Hiran e Hamilton Mourão membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Davi Alcolumbre, Sergio Moro, Marcio Bittar, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Oriovisto Guimarães, Marcos do Val, Weverton e Plínio Valério foram designados membros titulares; e os Senadores Efraim Filho, Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Veneziano Vital do Rêgo, Giordano, Fernando Farias, Carlos Viana, Randolfe Rodrigues, Cid Gomes e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Angelo Coronel, Otto Alencar, Eliziane Gama, Lucas Barreto, Fabiano Contarato, Rogério Carvalho, Augusta Brito e Ana Paula Lobato foram designados membros titulares, e os Senadores Zenaide Maia, Sérgio Petecão, Vanderlan Cardoso, Mara Gabrilli, Daniella Ribeiro, Paulo Paim, Humberto Costa, Teresa Leitaõ e Jorge Kajuru, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Davi Alcolumbre Presidente deste colegiado.
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Efraim Filho, Randolfe Rodrigues, Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick e Giordano foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLDP).
- (7) Em 11.04.2023, o Senador Marcelo Castro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 25/2023-BLDEM).
- (8) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos, de acordo com o cálculo de proporcionalidade comunicado por meio dos Ofícios nºs 36 a 38/2023-SGM, em 28/02/2023.

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
 SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
 TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972
 FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3972
 E-MAIL: ccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 26 de abril de 2023
(quarta-feira)
às 10h

PAUTA
7ª Reunião, Ordinária

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

Retificações:

1. Recebido o relatório do Item 4 e a Emenda nº 2 no Item 7. (25/04/2023 20:02)

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI Nº 2969, DE 2022

- Não Terminativo -

Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Veneziano Vital do Rêgo

Relatório: Favorável ao Projeto.

Observações:

- Em 12/04/2023 a Presidência concedeu vista do relatório, nos termos regimentais.

Textos da pauta:

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

ITEM 2

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2019

- Não Terminativo -

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

Autoria: Senador Esperidião Amin

Relatoria: Senador Oriovisto Guimarães

Relatório: Favorável ao Projeto e às Emendas nºs 7-CAE, 9, 11 e 13, na forma do Substitutivo que apresenta, e contrário às demais Emendas.

Observações:

- A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos;
- Foram apresentadas a Emenda nº 9, de autoria do Senador Paulo Paim; a Emenda nº 10, de autoria do Senador Eduardo Braga; e as Emendas nº 11 a 13, de autoria do Senador Luiz do Carmo;
- Em 12/04/2023 a Presidência concedeu vista coletiva do relatório, nos termos regimentais;
- Em 19/04/2019 foi recebida a Emenda nº 14, de autoria do Senador Cid Gomes (dependendo de relatório).

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)
[Parecer \(CAE\)](#)
[Emenda 9 \(CCJ\)](#)
[Emenda 10 \(CCJ\)](#)
[Emenda 11 \(CCJ\)](#)
[Emenda 12 \(CCJ\)](#)
[Emenda 13 \(CCJ\)](#)
[Emenda 14 \(CCJ\)](#)
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 3**PROJETO DE LEI Nº 2641, DE 2019****- Terminativo -**

Acrescenta o art. 15-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos usados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Autoria: Senador Alessandro Vieira

Relatoria: Senador Fabiano Contarato

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;*
- *Votação Nominal.*

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 4**PROJETO DE LEI Nº 3283, DE 2021****- Terminativo -**

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

Autoria: Senador Styvenson Valentim

Relatoria: Senador Jorge Kajuru

Relatório: Pela aprovação do Projeto com 3 emendas que apresenta, pela aprovação das Emendas nºs 3 e 4-CSP, e pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2 – CSP e Emendas nºs 5, 6, 7 e 8.

Observações:

- *Em 04/04/2023 foram apresentadas as Emendas nºs 5 a 7, de autoria do Senador Fabiano Contarato;*
- *Em 12/04/2023 foi apresentada a Emenda nº 8, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro;*
- *A matéria foi apreciada pela Comissão de Segurança Pública;*
- *Votação nominal.*

Textos da pauta:

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

[Emenda 5 \(CCJ\)](#)

[Emenda 6 \(CCJ\)](#)

[Emenda 7 \(CCJ\)](#)

[Emenda 8 \(CCJ\)](#)

[Parecer \(CSP\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 5**PROJETO DE LEI Nº 2757, DE 2019****- Terminativo -**

Altera o art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para impossibilitar a

aplicação de penas alternativas para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Autoria: Senadora Zenaide Maia

Relatoria: Senadora Eliziane Gama

Relatório: Pela aprovação do Projeto.

Observações:

Votação Nominal.

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 6

PROJETO DE LEI Nº 3257, DE 2019

- Terminativo -

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher.

Autoria: Senadora Daniella Ribeiro

Relatoria: Senadora Eliziane Gama

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

Observações:

- *A matéria foi aprovada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;*
- *Votação nominal.*

Textos da pauta:

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

[Parecer \(CDH\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

ITEM 7

PROJETO DE LEI Nº 5884, DE 2019

- Terminativo -

Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica.

Autoria: Senadora Daniella Ribeiro

Relatoria: Senador Plínio Valério

Relatório: Pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1-CE.

Observações:

- *Em 25/04/2023, foi recebida a Emenda nº 2, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro (dependendo de relatório);*
- *A matéria foi apreciada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte;*
- *Votação Nominal.*

Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Parecer \(CE\)](#)

[Emenda 2 \(CCJ\)](#)

ITEM 8

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

- Não Terminativo -

Altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.

Autoria: Senador Nelsinho Trad, Senadora Zenaide Maia, Senador Telmário Mota, Senador Sérgio Petecão, Senador Davi Alcolumbre, Senador Angelo Coronel, Senador Otto Alencar, Senador Vanderlan Cardoso, Senador Marcio Bittar, Senador Veneziano Vital do Rêgo, Senador Jayme Campos, Senador Carlos Portinho, Senador Rogério Carvalho, Senador Mecias de Jesus, Senador Paulo Rocha, Senador Giordano, Senador Zequinha Marinho, Senador Marcelo Castro, Senador Izalci Lucas, Senador Lucas Barreto, Senador Romário, Senador Esperidião Amin, Senador Carlos Viana, Senador Alexandre Silveira, Senador Marcos Rogério, Senador Carlos Fávaro, Senador Eduardo Girão

Relatoria: Senadora Daniella Ribeiro

Relatório: Favorável à Proposta, com o acatamento parcial da Emenda nº 1, na forma do Substitutivo que apresenta.

Observações:

- Em 13/12/2022 foi recebida a Emenda nº 1, de iniciativa da Senadora Mara Gabrilli;
- Em 18/04/2023 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria.

Textos da pauta:

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

[Emenda 1 \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2969, DE 2022

Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.

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=2223283&filename=PL-2969-2022



[Página da matéria](#)

Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam transformados 23 (vinte e três) cargos vagos de Analista do Ministério Público da União em 4 (quatro) cargos de Procurador da Justiça Militar, em 2 (dois) cargos de Promotor da Justiça Militar e em 17 (dezesete) cargos em comissão código CC-1, no âmbito do Ministério Público Militar.

Parágrafo único. Os cargos em comissão de que trata o *caput* deste artigo serão preenchidos apenas por servidores efetivos.

Art. 2º Os cargos de Analista e de Técnico do Ministério Público da União, ambos do quadro de pessoal efetivo do Ministério Público da União, são essenciais à atividade jurisdicional.

Art. 3º A Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

II - Técnico do Ministério Público da União, de nível superior.

.....”(NR)

“Art. 7º

.....

II - para o cargo de Técnico, diploma de conclusão de curso superior, em nível de graduação, observada a disposição do parágrafo único do art. 3º desta Lei.

.....”(NR)

“Art. 15.

.....

§ 5º Os Técnicos do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público que fizerem jus ao AQ em razão da aplicação do inciso IV do *caput* deste artigo terão a parcela automaticamente transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), no valor de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento básico do cargo efetivo do servidor.

§ 6º A VPNI a que se refere o § 5º deste artigo será absorvida quando o servidor que a perceber enquadrar-se nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo.”(NR)

“Art. 24. As VPNIs de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive aquelas derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada entre abril de 1998 e setembro de 2001, não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste dos anexos desta Lei.”(NR)

“Art. 29.

§ 1º

.....

II - Técnico do Conselho Nacional do
Ministério Público, de nível superior.

.....” (NR)

Art. 4º As despesas resultantes da execução desta
Lei correrão à conta das dotações consignadas ao Ministério
Público da União no orçamento geral da União.

Parágrafo único. O provimento dos cargos criados por
esta Lei observará o disposto no § 1º do art. 169 da
Constituição Federal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua
publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de março de 2023.

ARTHUR LIRA
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 55/2023/SGM-P

Brasília, 23 de março de 2023.

A Sua Excelência o Senhor
Senador RODRIGO PACHECO
Presidente do Senado Federal

Assunto: Envio de PL para apreciação

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, da Procuradoria Geral da República, que "Dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016".

Atenciosamente,



ARTHUR LIRA
Presidente

Recebido em 23/03/23
Hora 15:55

Prata Bressan Salgado - Mat. 315743

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- art169_par1

- Lei nº 13.316, de 20 de Julho de 2016 - LEI-13316-2016-07-20 - 13316/16

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2016;13316>

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, da Procuradoria-Geral da República, que *dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.969, de 2022, da Procuradoria-Geral da República (PGR), que *dispõe sobre a transformação de cargos de Analista do Ministério Público da União em cargos de Procurador da Justiça Militar, em cargos de Promotor da Justiça Militar e em cargos em comissão que especifica, no âmbito do Ministério Público Militar; e altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016.*

Aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto chega agora para a fase de revisão pelo Senado Federal.

O art. 1º transforma 23 cargos vagos de Analista do Ministério Público da União (MPU) em quatro cargos de Procurador da Justiça Militar, em dois cargos de Promotor da Justiça Militar e em dezessete cargos em comissão código CC-1, no âmbito do Ministério Público Militar (MPM). Dispõe ainda que esses cargos em comissão serão preenchidos apenas por servidores efetivos.

O art. 2º reza que os cargos de Analista e de Técnico do MPU, ambos do quadro de pessoal efetivo do MPU, são essenciais à atividade jurisdicional.

Já o art. 3º altera a Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do MPU e dos servidores do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para prever que os cargos de Técnico do MPU e de Técnico do CNMP passarão a ser de nível superior, e não mais de nível médio, exigindo-se como requisito de escolaridade para ingresso nesses cargos o diploma de conclusão de curso superior em nível de graduação.

Como consequência dessa nova regra, o art. 3º também altera a Lei nº 13.316, de 2016, para dispor que os Técnicos do MPU e do CNMP que fizerem jus ao Adicional de Qualificação (AQ) de 5% (cinco por cento) do vencimento básico por já serem portadores de diploma de curso superior terão essa parcela automaticamente transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), no valor de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento básico do cargo efetivo do servidor, a qual será absorvida quando o servidor que a perceber passar a receber o AQ com percentual maior, relativo a título de especialização, mestrado ou doutorado.

O art. 3º altera ainda a mesma Lei para prever que as VPNIs de caráter permanente, incorporadas a vencimentos, proventos e pensões dos servidores do MPU e do CNMP, inclusive as derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada entre abril de 1998 e setembro de 2001, não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste dos anexos da Lei nº 13.316, de 2016.

Por sua vez, o art. 4º estabelece que as despesas resultantes da execução da futura lei correrão à conta das dotações consignadas ao MPU no orçamento geral da União e que o provimento dos cargos criados pela futura lei observará o art. 169, § 1º, da Constituição Federal (CF).

Finalmente, o art. 5º da proposição prevê a entrada em vigor da futura lei na data de sua publicação.

O autor justifica que o projeto tem por objetivo reestruturar o número de membros e servidores da carreira do MPM e a distribuição de Procuradorias de Justiça Militar pelo território nacional, para ampliação e realocação dos efetivos das Forças Armadas e o incremento da força de trabalho na atividade finalística do MPM. Aduz que a Lei nº 13.491, de 13

de outubro de 2017, ampliou a competência da Justiça Militar, que passou a compreender, além dos crimes previstos no Código Penal Militar, todos os demais previstos na legislação penal comum. Afirmar ainda que não haverá aumento das despesas para o MPU, pois a alteração proposta as manterá em seus patamares atuais.

Até o momento, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, sendo oportuno a esta Comissão opinar também sobre a técnica legislativa da proposição.

Cabe ainda a este colegiado, segundo o art. 101, inciso II, alínea f, do RISF, emitir parecer de mérito a respeito de proposições que versem sobre servidores do MPU, incluindo-se, por analogia, matérias relativas a servidores do CNMP.

O projeto atende à constitucionalidade. Conforme o art. 48 da Carta Magna, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Foi observada ainda a iniciativa privativa do Ministério Público para a matéria, nos termos do art. 127, § 2º, da CF.

Dúvida poderia surgir quanto ao fato de a mudança de nível de escolaridade do cargo de técnico ter sido introduzida por emenda da Câmara dos Deputados a projeto de iniciativa reservada. Porém, essa alteração não gera aumento de despesa para o MPU ou o CNMP, uma vez que a remuneração do cargo não está sofrendo alteração. Logo, não há aumento da despesa prevista no projeto, em observância ao art. 63, inciso II, da Lei Maior.

Também está evidenciada a pertinência temática da emenda, pois o projeto versa sobre a transformação de cargos do MPU.

A juridicidade igualmente resta atendida, pois a proposição apresenta os atributos legais de novidade, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade e não ofende princípios do ordenamento jurídico. Do mesmo modo, não há vícios de regimentalidade.

A técnica legislativa do projeto observa os preceitos e regras aplicáveis, notadamente os da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, o projeto merece aprovação. A transformação de cargos do MPU e do CNMP é assunto de interesse próprio desses órgãos, que têm autonomia para promover sua reorganização interna para melhor eficiência dos trabalhos, bem como declarar a essencialidade de seus cargos para o apoio a suas atividades finalísticas.

Já a mudança de nível de escolaridade de técnico judiciário para nível superior atende aos modernos avanços tecnológicos e às novas demandas da Administração Pública e da sociedade, que, cada vez mais, exigem qualificação dos servidores públicos e qualidade superior nos trabalhos realizados.

A qualificação profissional exigida para o adequado desempenho das atividades dos Técnicos do MPU e do CNMP, portanto, é atualmente muito superior à da época da edição da Lei nº 13.316, de 2016. Nesse sentido, é natural o aperfeiçoamento da legislação para que a norma reflita a realidade hoje existente.

O aumento da exigência de escolaridade para os cargos da Administração Pública não é novidade. Diversas carreiras do serviço público já passaram por esse aperfeiçoamento, considerado legítimo ante a alteração do contexto fático das atividades dos cargos de nível médio, cujos ocupantes, frequentemente, desempenham atividades de nível superior.

São exemplos os cargos de analista tributário da Receita Federal do Brasil, os de policial rodoviário federal e, ainda, os de técnico judiciário do Poder Judiciário da União, cujo nível superior foi recentemente estabelecido pela Lei nº 14.456, de 21 de setembro de 2022.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.969, de 2022, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

2

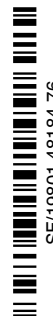


SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019 - COMPLEMENTAR

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 2º

V – incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa:

a) a desoneração legal de tributo, inclusive sob as formas de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, diferimento, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, que:

1. excepcione a legislação de referência, assim entendida como a regra geral de sua aplicação, a partir dos princípios e normas constitucionais de natureza tributária; e

2. conceda tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou da adoção de decisões econômicas que beneficiem finalidades, setores econômicos ou regiões determinadas; e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

3. destine-se ao atingimento de objetivo econômico, social, cultural, científico ou administrativo, produzindo a redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação para a consecução do mencionado objetivo; e

4. não se constitua em simples alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

b) desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como assunção de dívidas, apresentados explicitamente no orçamento do ente;

c) subsídios implícitos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas que emprestem recursos públicos a taxa de juros inferior ao custo de captação do respectivo ente da Federação, mensurados pela diferença entre o custo total dos encargos financeiros cobrados aos beneficiários e o custo total de captação por parte do ente dos recursos públicos correspondentes;

d) subsídios implícitos decorrentes da cessão, permanente ou temporária, a qualquer título, de bens patrimoniais de ente da Federação a terceiro, exceto pessoa jurídica de direito público, mensurados pela diferença entre o custo total cobrado ao beneficiário pelo uso do patrimônio e o custo total de propriedade para o Ente, incluindo tanto os custos diretos de manutenção por ele suportados quanto os custos de oportunidade pela sua não-utilização direta.” (NR)

“Art. 4º

I -

g) limite global para a manutenção, concessão e ampliação dos incentivos e dos benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas, dos quais decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

§ 5º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Benefícios e Incentivos, que conterá avaliação de impactos econômico-sociais, relativa ao exercício anterior, para cada incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial concedido a pessoas jurídicas de que decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

§ 6º A avaliação de que trata o § 5º conterá, para cada incentivo ou benefício:

I – cálculo do montante do impacto efetivo na arrecadação e nas vinculações constitucionais de receitas do respectivo ente da Federação, bem como, se houver, nos demais entes, para os dois exercícios anteriores;

II – indicadores quantitativos que permitam avaliar o incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial quanto aos





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

critérios e objetivos, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes;

III – metodologia, memória de cálculo e fontes de dados de todas as estimativas realizadas nos termos dos incisos I e II.

§ 7º O limite de que trata a alínea ‘g’ do inciso I do **caput**:

I – poderá ser desagregado em sublimites segundo qualquer critério julgado conveniente pelo ente;

II – será verificado nos instrumentos destinados ao acompanhamento do disposto no art. 9º.” (NR)

“Art. 14-A A concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo e benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique em diminuição de receita ou aumento de despesa, concedido a pessoas jurídicas, deve especificar os objetivos de política pública a que se destina e estar acompanhada de metas de desempenho a serem alcançadas ao longo do período de sua vigência, bem como atender aos critérios de funcionalidade e efetividade e ser administrado mediante mecanismos permanentes de avaliação e transparência.

§ 1º Para os fins do disposto no caput, considera-se:

I – Funcionalidade: a possibilidade de ser factível a execução dos fins a que se prestam, tal como definidos na lei de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão;

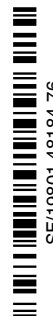
II – Efetividade: a obtenção dos resultados e atingimento das metas de desempenho fixadas na lei de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão;

§ 2º As metas a que se refere o caput:

I - deverão ser descritas de forma clara e precisa, no ato normativo de sua instituição e no atos administrativos de sua concessão, especificando, para cada uma delas, o exercício financeiro em que se pretende atingi-las;

II - deverão estar baseadas em indicadores objetivos de natureza quantitativa, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes, podendo ser medidos ao longo de uma ou mais das seguintes dimensões:

- a) número de empregos diretos e indiretos gerados;
- b) aumento ou diminuição de importações e/ou exportações de determinado produto;
- c) aumento da arrecadação de determinados impostos ou contribuições para os entes da Federação;
- d) realização de investimentos diretos e indiretos, com consequente aumento de produto potencial e/ou competitividade;
- e) geração de renda e redução da pobreza;



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

f) melhorias quantificáveis de impacto ambiental;

g) outros benefícios de ordem econômica ou social.

III – respeitarão os critérios da funcionalidade e efetividade, especificados no §1º deste artigo, bem como os princípios gerais estabelecidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

§ 3º A instituição, mediante ato normativo, dos incentivos e benefícios de que trata este artigo, e a concessão dos mesmos ao beneficiário individual nos casos concretos, mediante atos administrativos de qualquer natureza ou hierarquia, obedecerão às seguintes disposições:

I – nenhum benefício ou incentivo poderá ultrapassar o período de vigência de 5 (cinco) anos, renovável por iguais e sucessivos períodos, sempre obedecidos na renovação os critérios estabelecidos neste parágrafo;

II – toda e qualquer renovação, por ato normativo, de incentivo ou benefício deverá apresentar novas metas de desempenho global da medida, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

III – os incentivos e benefícios não renovados em função do não atingimento de metas nos termos do inciso II não poderão ser objeto de nova proposição normativa ou legislativa pelo período de 5 (cinco) anos;

IV – toda e qualquer renovação, por ato administrativo, de incentivo ou benefício a um beneficiário ou conjunto identificado de beneficiários deverá apresentar novas metas de desempenho em relação aos beneficiários envolvidos, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

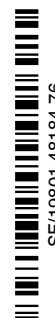
V – os incentivos e benefícios não renovados em função do não atingimento de metas nos termos do inciso IV não poderão ser objeto de nova concessão por ato administrativo pelo período de 5 (cinco) anos;

VI – as disposições deste parágrafo aplicam-se inclusive a todo e qualquer ato administrativo necessário à concessão, renovação, revalidação, modificação ou implementação de incentivo ou benefício cuja lei instituidora original contemple período de vigência indeterminado ou superior ao fixado no inciso I;

§ 4º É vedada a instituição, ampliação ou renovação, mediante ato normativo, de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas, de que decorra diminuição de receita ou aumento de despesa:

I - sem que conste no ato cláusula de vigência limitada a, no máximo, cinco anos;

II - em caso de extrapolção do limite de que trata a alínea ‘g’ do inciso I do **caput** do art. 4º, apurado conforme estabelecido no inciso II do § 7º do art. 4º.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

§ 5º Acompanhará o ato normativo de criação ou ampliação de benefício ou incentivo estudo econômico demonstrando a relação de causa e efeito pretendida entre a concessão do benefício ou incentivo e os objetivos a ele designados na dimensão das metas de desempenho definidas.

§ 6º Considera-se ato normativo, para fins deste artigo, qualquer das espécies legislativas contempladas no art. 59, incs. II a VI, da Constituição Federal, bem como qualquer outro instrumento que, na conformidade do direito tributário e da legislação respectiva, habilite um ente da Federação a conceder o respectivo incentivo ou benefício.”

“Art. 14-B A instituição e gestão de todo e qualquer incentivo e benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique em diminuição de receita ou aumento de despesa, concedido a pessoas jurídicas, obedecerá a rigorosas exigências de transparência e avaliação de resultados, incluindo:

I – a obrigatoriedade da avaliação anual de todos os incentivos e benefícios, por meio do instrumento previsto no art. 4º, § 5º, sem prejuízo de outros instrumentos adicionais adotados por cada ente da Federação;

II – a obrigatoriedade de que todo projeto de lei, projeto de lei complementar, medida provisória, incluindo qualquer emenda ou parecer a eles apresentados, bem como qualquer outro ato normativo nos termos do art. 14-A, § 6º, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de que trata este artigo, ou modifique sua abrangência, esteja acompanhado da respectiva avaliação de resultados atualizada, com o conteúdo previsto no art. 4º, § 6º;

III – a obrigatoriedade de divulgação, com periodicidade no mínimo anual, da lista de beneficiários dos incentivos e benefícios de que trata este artigo, com os respectivos valores aproveitados, a ser realizada pelo Poder Executivo nos termos do regulamento;

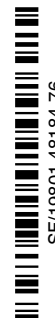
IV – a prerrogativa de acesso, pelas instituições de controle externo previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, e suas correspondentes nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, a todos os dados e informações necessários à fiscalização e avaliação independente das informações de que trata este artigo.

Parágrafo único. Para os fins da avaliação anual de que trata o inciso I:

I – o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, o qual será responsável pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual, por meio de relatórios e outros instrumentos que servirão de base para a produção do instrumento previsto no art. 4º, § 5º;

II – o Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação responsável pela concessão do incentivo ou do benefício examinará o instrumento previsto no art. 4º, § 5º, e sobre ele emitirá parecer, nele abordando:

a) o atingimento das metas de desempenho previamente estabelecidas para os benefícios e incentivos;



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

b) eventuais falhas ou lacunas metodológicas, estatísticas ou de informação, que comprometam a fidedignidade das informações nele prestadas, e as providências necessárias para sua correção;

c) as constatações que, eventualmente, recomendem ao Poder Legislativo qualquer alteração nas condições do incentivo ou benefício, quer pelo não-atingimento das metas nos termos do art. 14-A, § 3º, inciso II, quer por qualquer outro critério avaliativo suscitado.

III – o parecer a que se refere o inciso II deste parágrafo:

a) será encaminhado ao Poder Legislativo correspondente em prazo não superior àquele em que for oferecido o parecer sobre as contas anuais a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e seu correspondente nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, podendo ser integrado a este ou consistir em peça específica, a critério do respectivo Tribunal;

b) referir-se-á aos relatórios de avaliação de benefícios e incentivos apresentados à lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício ao qual se referem as contas anuais objeto de parecer, sem prejuízo da utilização de informações mais atualizadas, quando disponíveis, a critério do respectivo Tribunal;

c) será obrigatoriamente tomado em conta como avaliação de atingimento de metas para as deliberações de que trata o § 3º do art. 14-A;

d) não exclui nem limita qualquer outra iniciativa de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os incentivos e benefícios, nos termos da respectiva legislação instituidora.”

Art. 2º A Seção II do Capítulo III da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte denominação:

“

CAPÍTULO III

SEÇÃO II

Dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira, Creditícia ou Patrimonial, e da Renúncia de Receita

” (NR)

Art. 3º O § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar acrescido do inciso IV, com a seguinte redação::

“Art.

198



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

§

3º

IV – incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.”

Art. 4º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso VII, com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 3º

VII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.”

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, o Governo Federal intensificou o uso de políticas de desoneração tributária e parcelamentos (REFIS), como forma de estimular o crescimento do país. As medidas de incentivo impactam a arrecadação por vários exercícios, acumulando-se com novas desonerações e benefícios concedidos, ano após ano. O resultado é que o gasto tributário mais que dobrou no período, saltando de R\$ 116 bilhões (2009) para R\$ 275 bilhões (2017)¹, chegando a ser apelidado de “bolsa empresário” por Henrique Meirelles ao assumir o Ministério da Fazenda². Um de seus antecessores no cargo, Joaquim Levy, também apontou

¹ Fonte: Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014 - Série 2012 a 2017. p. 162.

² Meirelles que cortar subsídios e “bolsa empresário”. Luiza Calegari. Revista Exame online, 16/05/2016. Disponível em <https://exame.abril.com.br/economia/em-entrevista-meirelles/>.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

que muitas das políticas de desoneração terminam sendo “uma brincadeira que sai cara”³. Para 2019, estima-se que o montante terá superado R\$ 306 bilhões⁴.

Tem razão a preocupação do atual ministro da Economia, quando afirmou em pronunciamento público no dia 13 de fevereiro deste ano⁵, parafraseando a frase imortal de John Kennedy, que aqueles que vêm ao país pedir subsídios e favores precisam, antes, mostrar o que podem fazer pelo Brasil. Incentivos e desonerações podem até ser justificáveis, mas têm de mostrar resultados reais, concretos, que façam retornar à população o esforço que faz abrindo mão dos recursos públicos incentivados. Essa manifestação do ministro faz acreditar que aquilo que se vai tratar neste projeto cairá em terreno fértil.

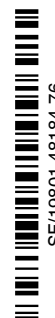
Nosso arcabouço jurídico tem buscado cuidar dos efeitos financeiro-orçamentários das políticas fiscais mencionadas. Por exemplo, a Constituição Federal, no § 6º do art. 165, determina que o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual demonstre os efeitos, sobre as receitas e despesas públicas, das isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. No mesmo sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) exige, para criação ou concessão de incentivo ou benefício tributário, estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deve iniciar sua vigência e para os dois exercícios seguintes.

Os dispositivos atualmente em prática, no entanto, ainda são demasiadamente frágeis para assegurar a correta utilização desses instrumentos. Do ponto de vista finalístico, apesar de se tornarem cada vez mais onerosas em termos fiscais, há sólidos indícios de que a recorrência dessas políticas faz com que percam potência, isto é, vão se tornando cada vez menos eficazes ao longo do tempo. Além disso, é habitual que setores e itens assemelhados tenham tratamento tributário distinto, o

³ 'Brincadeira' da desoneração se mostrou 'extremamente cara', diz Levy. Alexandre Martello. Site G1. 27/02/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/02/brincadeira-da-desoneracao-se-mostrou-extremamente-cara-diz-levy.html>.

⁴ Fonte: Receita Federal do Brasil. Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2019. p. 54.

⁵ 'Quebraram o Brasil', diz Guedes sobre quem pede subsídios. Bernardo Caram. Folha de São Paulo, 13/02/2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/quebraram-o-brasil-diz-guedes-sobre-quem-pede-subsidios.shtml>.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

que dá ensejo a dúbias interpretações e perplexidades. O problema é disseminado tanto na União⁶ quanto nas administrações estaduais⁷ e municipais⁸.

Sobretudo, há carências gritantes nos processos decisórios. A definição de quais segmentos e mercadorias são agraciados com incentivos tributários ou têm acesso a empréstimos com juros subsidiados é, hoje, opaca ao cidadão e também ao Parlamento, situação incompatível com nossos princípios republicanos. Agravando esse quadro, não há uma avaliação sistemática que analise a efetividade, eficácia e eficiência das medidas de gasto tributário, financeiro e creditício em vigor. Sob essas condições precaríssimas, não obstante, o Parlamento brasileiro é frequentemente instado a deliberar acerca de criação, ampliação ou renovação de algum tipo de vantagem ou incentivo fiscal.

A luta pela boa gestão dessa parcela de recursos estatais não é nova. Já no longínquo ano de 1992, o Senado Federal aprovou um projeto de minha autoria que estabelecia critérios para avaliação dos incentivos fiscais, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Tratava-se do PLS 238/91, o qual, da forma singela que permitiam os estatutos de direito financeiro à época, já pedia uma avaliação anual de custo-benefício, em termos macroeconômicos e regionais, dos incentivos concedidos, a ser entregue junto às contas prestadas ao Legislativo pelo Presidente da República. Tal projeto pioneiro foi rejeitado em comissão pela Câmara dos Deputados, sob alegações de inviabilidade técnica e indefinições conceituais.

Hoje, decorridos 28 anos, essa ausência legal ainda persiste e precisa ser sanada. Mais importante, ela hoje pode ser sanada. O ordenamento jurídico sofisticou-se, convergindo no quadro geral de gestão fiscal cujo marco é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que dá os instrumentos operacionais para a boa gestão. As ferramentas de processamento de informações aperfeiçoaram-se

⁶ Mancuso, Wagner Pralon; Moreira, Davi Cordeiro. Benefícios tributários valem a pena? Um estudo de formulação de políticas públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 21 (45): mar. 2013. pp. 107-121. Leister, Mauricio *et. al.* **Análise dos gastos tributários do governo federal considerando seus aspectos fiscais, de equidade e de eficiência econômica** In *Div. Aut. Contribuições acadêmicas para a política de subsídios da União*. Brasília: Escola Superior de Administração Fazendária, 2018. Tribunal de Contas da União. Acórdão 747/2010 – Plenário.

⁷ Afonso, José Roberto (coord.). **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014

⁸ Meneghetti Neto, Alfredo. Os incentivos fiscais nos municípios brasileiros. **RCA - Revista de Controle e Administração** (Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro), 4 (2), 2008



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

exponencialmente. Mais do que nunca, é fundamental que o Congresso Nacional aproveite a oportunidade e exerça sua função fiscalizadora, assegurando que as políticas públicas adotadas sejam efetivas na consecução de seus objetivos e que o custo e os beneficiários diretos e indiretos de tais políticas sejam transparentes à sociedade. Ambas, a boa gestão fiscal e a transparência, dependem de avaliação periódica, objetiva, responsável.

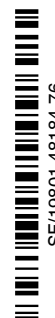
Persistindo na mesma direção, empreendi nova tentativa em meu mandato anterior de Deputado Federal, por meio do PLP 487/2018, já integralmente conectado aos mecanismos da LRF. Nessa ocasião, o tema mereceu tratamento bem mais favorável. O eminente relator, Deputado Eduardo Cury, percebeu a importância da iniciativa, e sintetizou em bem-elaborados relatório e substitutivo os dispositivos do meu projeto e também do PLP 378/2017, do Deputado Jorge Boeira⁹, para o que receberam pareceres favoráveis de adequação financeira e orçamentária e de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Comissões competentes em 06 de junho e 22 de novembro de 2018. Infelizmente, concluiu-se a legislatura sem que tenha sido concluído o pronunciamento da comissão de mérito naquela Casa, razão pela qual os projetos e substitutivos tiveram de ser arquivados por disposição regimental.

Esse breve histórico me dá a certeza de estar combatendo o bom combate ao trazer aqui novamente à apreciação do Legislativo uma nova e aperfeiçoada proposição. O projeto original passa agora a incorporar todos os valiosos aperfeiçoamentos da tramitação anterior, além de novas pesquisas sobre a experiência internacional.

O projeto aqui apresentado tem dois grandes eixos, que passo a detalhar circunstanciadamente.

1. O primeiro, e mais importante, é o da organização do processo decisório no sentido da transparência e da evidenciação dos custos e ganhos, para a sociedade, dos incentivos e benefícios.
 - 1.1 Neste sentido, inicia-se com uma definição mais precisa, baseada na literatura técnica e nas orientações dos organismos internacionais, do

⁹ Ao qual havia sido apensado meu projeto.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

que representa exatamente um benefício ou incentivo de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial.

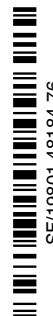
- 1.2 Já nesse ponto conceitual desponta uma contribuição do projeto: em relação ao conceito de renúncia de receita hoje constante do art. 14, § 1º, da LRF¹⁰, tem-se não só uma ampliação da sua abrangência (estendendo-se a benefícios financeiros, creditícios¹¹ e patrimoniais) mas também um refinamento da própria definição no âmbito tributário a partir das boas práticas internacionais, passando a tratar de todas as concessões com objetivos de política pública e não apenas aquelas que têm por base a diferenciação do tratamento tributário entre contribuintes individuais¹². É sabido que a própria definição desses conceitos ainda é bastante polêmica em nível internacional, não havendo uma solução inequívoca¹³; todavia, o que se faz aqui é aproximar mais a definição do ordenamento brasileiro aos melhores padrões internacionais.
- 1.3 Cabe acrescentar que a nova definição aplica-se tão somente às novas disposições trazidas por este projeto, não alterando o atual tratamento do art. 14 para efeitos de previsão orçamentária, compensações e outras finalidades.
- 1.4 Por razões de natureza prática, envolvendo os montantes de benefícios concedidos e o volume de informações a tratar, proponho no projeto controlar inicialmente os benefícios concedidos a pessoas

¹⁰ Para uma apresentação das insuficiências da definição atual e um primeiro desenvolvimento de uma solução mais adequada, cf. Rosa, José Rui Gonçalves. **Benefícios ou Gastos Tributários: Aperfeiçoando Critérios de Identificação e de Estimativa da Renúncia de Receita**: Orçamento Público em Discussão, n. 4. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013.

¹¹ Como fonte para a especificação da definição de incentivos e benefícios financeiros e creditícios: Diniz, Érica; Afonso, José Roberto. **Benefícios Fiscais Concedidos (e Mensurados) pelo Governo Federal**: Texto de Discussão IBRE/FGV. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

¹² Como fontes para a especificação da definição de incentivos e benefícios tributários: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: OECD, 2010. p. 12; Hashimzade, Nigar *et. al.* **The Definition, Measurement, and Evaluation of Tax Expenditures and Tax Reliefs**: Technical paper prepared for the National Audit Office by the Tax Administration Research Center. London: National Audit Office, 2014. p. 16; US Government Accountability Office. **Guide for Evaluating Tax Expenditures**: GAO-13-167SP. Washington: GAO, 2013; CIAT _ Inter-american Center of Tax Administrations. **Handbook of best practices on tax expenditure measurement: An Iberoamerican experience**. Panama: CIAT, 2011.

¹³ Para uma longa discussão acerca dos problemas e limitações conceituais e empíricos para essa definição em âmbito internacional, cf.: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: OECD, 2010. pp. 15-16; US Government Accountability Office. **Guide for Evaluating Tax Expenditures**: GAO-13-167SP. Washington: GAO, 2013; CIAT _ Inter-american Center of Tax Administrations. **Handbook of best practices on tax expenditure measurement: An Iberoamerican experience**. Panama: CIAT, 2011.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

jurídicas. Posteriormente, se vier a considerar possível e adequado, o Legislativo poderá considerar a utilização do mesmo arcabouço organizacional e tecnológico para ampliar o esforço de avaliação para os beneficiários como pessoas físicas.

2. Obtida uma conceituação mais precisa do objeto, o cerne do projeto é exigir a avaliação pública, completa e transparente dos incentivos e benefícios. Esta é a recomendação unânime da prática internacional¹⁴. Na realidade, trata-se de pôr em prática um dos mais consagrados princípios da administração, o de que não se gerencia aquilo que não se mede¹⁵.

2.1 Para tanto, propomos a inclusão, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de Anexo específico destinado à avaliação de resultados econômico-sociais dos incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial da qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

2.2 A avaliação deverá contemplar, para cada tipo de benefício, indicadores quantitativos (e, opcionalmente qualitativos) que permitam avaliar o benefício quanto a resultados, com base nos propósitos que motivaram a concessão, além dos seus efeitos no mercado de trabalho, investimento, competitividade e vantagens econômico-sociais para o consumidor, relativos aos setores beneficiados, sempre com as respectivas metodologias de cálculo e fontes de dados.

2.3 Deve ainda estender-se à verificação de eventuais reflexos sobre a arrecadação de outros entes e sobre as vinculações constitucionais (saúde, educação) do próprio ente, quando houver, atendendo ao forte

¹⁴ Cf, a esse respeito, a enfática recomendação da OCDE: *Beyond having tax expenditures reported in the budget, in close proximity to the related outlay data, an even higher objective of process might be to obtain regular formal evaluation of tax expenditures in the budget documents or elsewhere. After all, the point of any presentation of tax expenditures is to weigh their efficiency and effectiveness against alternative spending programmes or, for that matter, general tax-rate reduction. Such evaluation could contribute to changes in policy that would yield a more efficient allocation of public resources.* (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: OECD, 2010. p. 47); no mesmo sentido, a organização das administrações tributárias dos países das Américas sustenta: *The cost-benefit analysis of tax expenditures should be a routine task for the governments of developing countries, if the purpose is to identify tax benefits and incentives that may not be meeting their objectives, despite of having a high fiscal cost. After analyzing the advantages and disadvantages of tax expenditures, reforms that would eliminate or rationalize them could be promoted, in order to introduce greater efficiency transparency and fairness in the tax systems.* CIAT _ Inter-american Center of Tax Administrations. **Handbook of best practices on tax expenditure measurement: An Iberoamerican experience**. Panama: CIAT, 2011. p. 85

¹⁵ De forma mais extensa, assim ensina o grande prócer da administração, Peter Drucker: *The fourth basic element in the work of the manager is measurement. The manager establishes targets and yardsticks—and few factors are as important to the performance of the organization and of every person in it.* Drucker, Peter. *Management: Revised edition*. New York: Harper Collins, 2008. p. 8.



SF/19801.48184-76



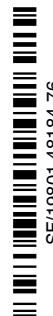
SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

questionamento dos governos subnacionais relativamente à concessão de desonerações pela União sem evidenciação dos seus efeitos diretos sobre a arrecadação estadual e municipal.

- 2.4 Não se desconhece o caráter exaustivo do trabalho que se está requerendo à administração pública, nem o volume de informações que deverá conter tal Anexo. No entanto, mais exaustivo mostra-se o montante de recursos públicos que, em cenário de extrema escassez, é direcionado a tais favores: **se não se faz o esforço de apreciar-lhes o custo e o benefício gerados, não há como justificar que se mantenham.**
- 2.5 Tampouco se desconsidera a carga maior que se imporá ao instrumento da lei de diretrizes orçamentárias, como veículo de tanta informação. Trata-se, porém, de uma escolha deliberada, pois o que se quer é dar visibilidade e consequência às informações de avaliação, diante da sociedade e do próprio Legislativo: para isso, o instrumento por excelência é a tramitação das leis de natureza orçamentária, visto que têm de ser, obrigatória e periodicamente, objeto de preparação e exame pelos Poderes. Relegar o esforço de avaliação a um mecanismo paralelo, inercial, que não tenha a coercitividade e o foco da tramitação orçamentária, é destiná-lo à insignificância.
- 2.6 Ademais, a informação sobre o mérito de benefícios e incentivos é informação tipicamente gerencial, recolocada a cada exercício, e com profundo impacto sobre a decisão alocativa de mérito do orçamento a curto e médio prazo; todas essas características correspondem integralmente ao papel que tem a LDO na arquitetura constitucional dos instrumentos de planejamento e orçamento¹⁶.
- 2.7 O novel art. 14-B do projeto estabelece os regramentos gerais que estruturam o exercício da transparência e da avaliação: além de reiterar que o Anexo da LDO é a implementação prioritária do princípio geral de evidenciação de custos e benefícios, exige que qualquer

¹⁶ Com efeito, a informação anual sobre os incentivos e benefícios também é a recomendação da prática internacional, sendo considerados pouco eficazes as experiências de países desenvolvidos com exercícios de avaliação sem uma periodicidade previamente estabelecida: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). **Tax Expenditures in OECD Countries**. Paris: OECD, 2010. p. 154 e 157.



SF/19801.48184-76

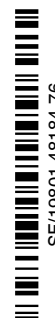


SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

proposição legislativa (ou normativa em sentido geral), incluindo propostas de parecer ou emenda na tramitação congressual, que estabeleça benefícios ou incentivos contenha uma avaliação nos mesmos termos metodológicos, além de fixar o princípio fundamental de que não há sigilo para os benefícios e incentivos concedidos com custos para as arcas públicas: a lista dos beneficiários e valores terá de ser publicada em periodicidade no mínimo anual, e os órgãos de controle externo passam a ter explicitada sua prerrogativa de acesso aos dados necessários à fiscalização dos incentivos e benefícios.

- 2.8 Para afastar qualquer possível antinomia com o direito tributário, os arts. 3º e 4º do projeto modificam o Código Tributário Nacional e a Lei Complementar 105/2001 excluindo expressamente a identificação de valores e beneficiários (pessoas jurídicas) de incentivos e benefícios fiscais como excludentes da obrigação de sigilo fiscal e bancário.
- 2.9 O mesmo art. 14-B exige que cada benefício ou incentivo tenha explicitado um órgão gestor para fins de avaliação de seu resultado, e insere, em termos factíveis, uma instância de controle externo sobre a própria administração na atividade de avaliação e evidenciação dos incentivos, ao estabelecer que o produto da avaliação dos incentivos constante do Anexo pertinente da LDO será objeto de parecer do Tribunal de Contas jurisdicionante, contemplando aspectos substantivos e metodológicos da avaliação realizada.
- 2.10 Tal parecer será devido na data de entrega do parecer das contas de governo do chefe do Executivo, podendo a ele ser incorporado ou não, a critério do Tribunal. Cria-se assim uma rotina de dupla checagem da avaliação, com prazo razoável (o parecer sobre as avaliações apresentadas à LDO de um exercício – ou seja, em abril do exercício anterior ao que se refere - será entregue somente quando da apresentação das contas de governo desse mesmo exercício, o que ocorre ao final do primeiro semestre do exercício posterior), que mantém as Cortes de Contas em seu papel constitucional de auxílio técnico ao Legislativo (ao qual é destinado o parecer) e não as



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

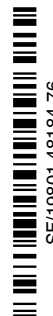
compromete com qualquer intervenção direta nos atos administrativos de concessão dos benefícios.

2.11 Assegurados os princípios de avaliação e transparência, fixam-se então regras para o processo decisório da própria concessão dos incentivos e benefícios. Pelo art. 14-A, a concessão de incentivo ou benefício (quer em abstrato, mediante lei, quer na sua aplicação por ato da administração aos casos concretos) passa a incluir obrigatoriamente a especificação de metas de desempenho da medida alvitada, para cuja formulação apresentam-se os conceitos gerais e os procedimentos de mensuração. Mais ainda, estabelece o artigo que a criação de novos incentivos e benefícios não poderá ser estabelecida com vigência superior a cinco anos, e as prorrogações de cada favor estarão sujeitas tanto à fixação de novas metas de desempenho quanto à avaliação do desempenho do período anterior; um desempenho insatisfatório (aqui entendido como um atingimento em menos de 75% das metas fixadas para o período original) impedirá a proposição da renovação de qualquer benefício por pelo menos cinco anos.

2.12 A fonte das informações para essa decisão será o próprio Anexo de Avaliação da LDO, para a criação legislativa ou normativa do incentivo, sendo naturalmente necessário que a Administração Tributária delibere sobre os casos concretos dos contribuintes individuais com base na informação específica que sobre eles detenha.

2.13 O acerto do projeto é demonstrado pela circunstância de que maioria dessas medidas concretas, além de amparadas na literatura técnica, já foi objeto de exame e recomendação específica do Tribunal de Contas da União¹⁷.

¹⁷ Cf.: para a fixação de renúncia de receita somente mediante lei específica, Acórdão 1205/2014 – Plenário, item 9.1.1; para o estabelecimento da vigência limitada que permita revisões periódicas, Acórdão 1205/2014 – Plenário, item 9.1.2; para a necessidade de estabelecer, na criação de incentivos fiscais e creditícios, um conjunto de objetivos, indicadores e metas de resultados, Acórdão 1205/2014 – Plenário, item 9.5.2; para a necessidade de desenvolvimento de metodologias de avaliação de resultados, Acórdão 1205/2014 – Plenário, item 9.2.2; para a necessidade de especificação de órgão gestor e, dentro dele, de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos resultados e finalidades do benefício, Acórdão 1205/2014 – Plenário, item 9.2.1; para a necessidade de calcular, na estimativa inicial, os reflexos também sobre a arrecadação dos demais entes e das vinculações constitucionais, Acórdão 713/2014 – Plenário, itens 9.1 e 9.2.



SF/19801.48184-76



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Esperidião Amin

2.14 Cabe discutir um aspecto importante de direito intertemporal: o que fazer com o estoque de benefícios antigos concedidos em prazos maiores ou por prazos indeterminados. A esse respeito, o projeto não pretende entrar a modificar diretamente os dispositivos legais específicos que estabeleceram os incentivos originais; no entanto, a partir de sua vigência, passa a incidir direta e explicitamente sobre todo e qualquer ato administrativo que seja necessário para concessão, renovação, revalidação, modificação ou implementação desses incentivos ou benefícios.

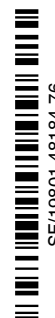
2.15 Assim, ainda que a lei original não preveja em abstrato o prazo de cinco anos, estarão abrangidos – de forma absolutamente constitucional – pela nova exigência quaisquer atos administrativos que aquela estabeleça como condição de concessão do benefício em qualquer caso concreto. Esta técnica de incidência faz com que uma parte considerável dos incentivos anteriores passe, ao longo do tempo, à esfera de incidência das novas regras, sem que se tenha de impor em abstrato a eficácia da nova lei sobre as anteriores.

2.16 Por fim, ainda em termos de criação de regras decisórias, o projeto insere nos dispositivos de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias um limite para manutenção, concessão e ampliação dos incentivos e benefícios, a ser acompanhado ao longo da execução orçamentária, servindo como balizador da viabilidade da concessão

É o que buscamos neste projeto de Lei Complementar, que aprimora a Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual pedimos o apoio dos nobres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2019.

Senador ESPERIDIÃO AMIN





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2019

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Esperidião Amin (PP/SC)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - 1988/88

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

- artigo 70
- artigo 71
- inciso I do artigo 71
- inciso I do artigo 153
- inciso II do artigo 153
- inciso IV do artigo 153
- inciso V do artigo 153
- inciso II
- inciso VI

- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>

- Lei Complementar nº 105, de 10 de Janeiro de 2001 - Lei do Sigilo Bancário - 105/01

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2001;105>

- parágrafo 3º do artigo 1º

- Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966 - Código Tributário Nacional - 5172/66

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1966;5172>

- parágrafo 3º do artigo 198



SENADO FEDERAL

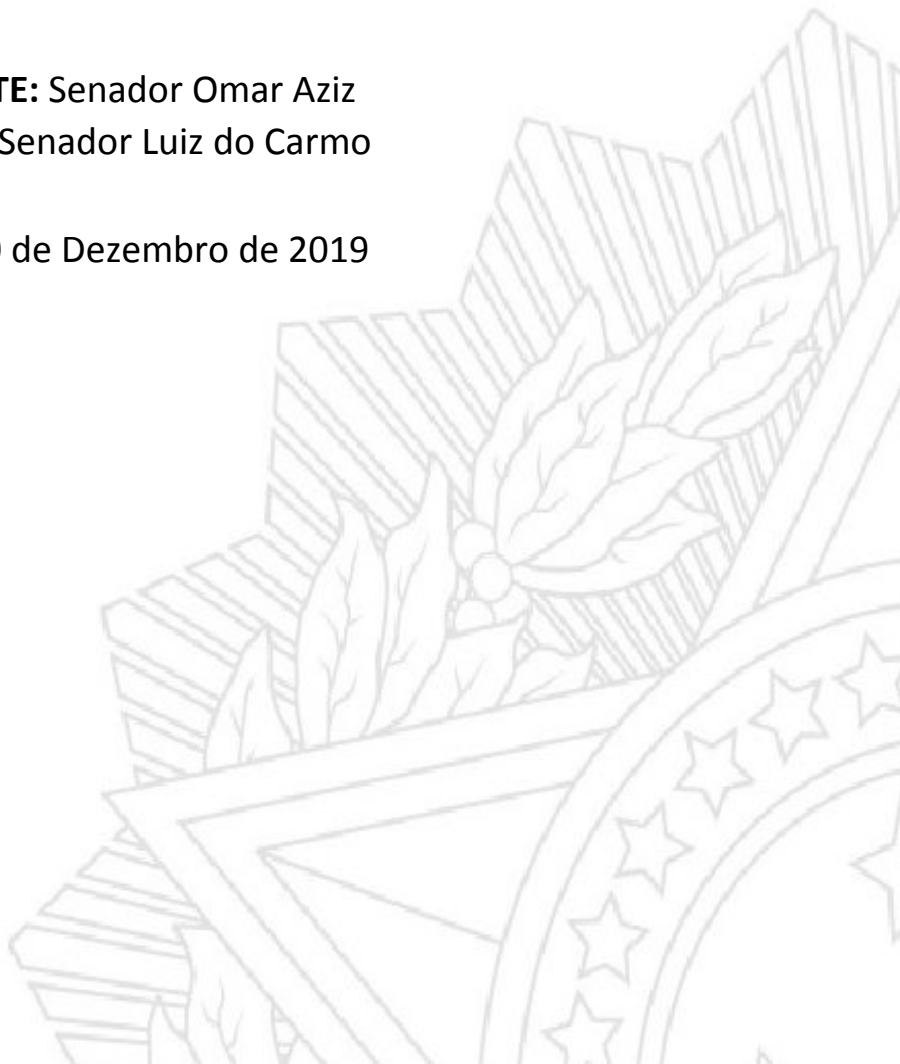
PARECER (SF) Nº 97, DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

PRESIDENTE: Senador Omar Aziz

RELATOR: Senador Luiz do Carmo

10 de Dezembro de 2019





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que *altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.*

Relator: Senador **LUIZ DO CARMO**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 41, de 2019, de autoria do Senador Esperidião Amin, cujos principais objetivos são obrigar a avaliação periódica dos impactos econômicos e sociais de políticas públicas que concedam benefícios a pessoas jurídicas por meio da redução de receitas ou aumento de despesas, bem como estabelecer critérios para a concessão desses benefícios. Para tanto, altera a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei nº 5.172, de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN), e a Lei Complementar nº 105, de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

O PLP é composto de cinco artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que ocorrerá noventa dias após a publicação da Lei. Os dois primeiros artigos modificam a LRF, o art. 3º altera o CTN e o art. 4º a Lei Complementar nº 105, de 2001.

O art. 1º altera a redação dos arts. 2º e 4º da LRF e insere nela os arts. 14-A e 14-B.

Para o art. 2º da LRF, o PLP conceitua incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, do qual ocorra diminuição de receita ou aumento de despesa. A definição inclui o que se entende tradicionalmente como incentivos ou benefícios fiscais (alíquotas especiais, subsídios explícitos etc.), bem como subsídios implícitos, na forma de empréstimos concedidos com juros abaixo do custo de captação para o governo ou de cessão (temporária ou permanente) de bens patrimoniais de ente da Federação a custo inferior (incluindo o custo de oportunidade) ao que incide sobre o setor público.

Para o art. 4º da LRF, o PLP estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá especificar limite global para os benefícios e incentivos, podendo, também, especificar sublimites. O limite global será verificado bimestralmente quando da avaliação do cumprimento das metas fiscais.

A LDO também deverá conter um Anexo de Benefícios e Incentivos, que avaliará o impacto fiscal de cada benefício ou incentivo no exercício anterior, bem como avaliará os resultados decorrentes da política, levando-se em consideração os critérios de avaliação e os objetivos propostos.

O art. 14-A, a ser inserido na LRF, estabelece que a concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deve especificar os objetivos da política pública e estabelecer metas de desempenho a serem alcançadas ao longo do período, bem como atender aos critérios de funcionalidade, efetividade, além dos princípios de publicidade, impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência. Nenhum benefício



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

poderá ultrapassar o prazo de cinco anos, podendo, contudo, ser renovado indefinidamente, desde que, nos cinco anos anteriores, pelo menos 75% das metas propostas tenham sido atingidas e que tenham sido estabelecidas novas metas para o período vindouro. Ademais, a instituição, ampliação ou renovação dos benefícios fica condicionada ao atendimento dos limites globais (e, eventualmente, sublimites) que passarão a ser propostos na LDO.

O art. 14-B prevê que todo e qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deverá ser submetido a avaliação anual. Será necessário publicar, com periodicidade no mínimo anual, a lista de beneficiários dos incentivos ou benefícios, com os respectivos valores aproveitados. Sobre o controle, o artigo em questão prevê que o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, que será responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual. Além disso, o tribunal de contas com jurisdição sobre o ente da Federação emitirá parecer a respeito do cumprimento das metas, de eventuais falhas ou lacunas metodológicas e de eventuais recomendações ao Poder Legislativo para alterar as condições para concessão do benefício ou incentivo. Esse parecer será enviado ao Poder Legislativo, que deverá levá-lo em consideração ao deliberar sobre eventual prorrogação do incentivo ou benefício.

O art. 2º do PLP altera o título da Seção II do Capítulo III da LRF, de “Da Renúncia de Receita” para “Dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira, Creditícia ou Patrimonial, e da Renúncia de Receita”.

O art. 3º do PLP altera o art. 198 do CTN, para autorizar a Fazenda Pública a divulgar informações referentes aos incentivos ou benefícios de que trata a Lei, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Também para aumentar a publicidade, o art. 4º do PLP altera o art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 2001, para estabelecer que não constitui violação do dever de sigilo por parte das instituições financeiras a prestação ou publicação de informações relativas à identificação dos beneficiários (quando for pessoa jurídica) e dos valores aproveitados na concessão do incentivo ou benefício.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Observe-se que as propostas do PLP se restringem aos incentivos e benefícios concedidos a pessoas jurídicas.

Na justificação do projeto, o Senador Esperidião Amim chama atenção para a evolução do gasto tributário, que saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Para 2019, a estimativa atinge R\$ 306 bilhões. São os recursos que passaram a ser conhecidos como “bolsa empresário”.

De acordo com o autor, o problema não é conceder incentivos, benefícios ou desonerações. Há situações em que essas concessões são justificáveis, mas é necessário que sejam apresentados resultados reais, ou seja, que o esforço da sociedade, ao abrir mão de recursos públicos, seja recompensado por meio de políticas que retornem tais benefícios para a população.

Ainda segundo o autor, o arcabouço jurídico atual enfatiza os efeitos financeiros e orçamentários dos diferentes benefícios concedidos, mas é pouco eficaz para obrigar que os recursos sejam corretamente utilizados. O PLP, ao obrigar a avaliação dos impactos dos benefícios concedidos, fortalecerá a atribuição fiscalizadora do Parlamento e contribuirá para maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Também argumenta o autor que, mesmo reconhecendo que a aprovação do PLP irá requerer exaustivo esforço da administração pública para elaborar as metas e conduzir as avaliações de desempenho, é inconcebível que, na atual situação de fragilidade fiscal, o governo continue criando, prorrogando ou ampliando incentivos e benefícios sem avaliar seus impactos.

A matéria foi distribuída somente para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde, em 27 de fevereiro de 2019, me foi dada a honra de relatá-la.

Em 25 de maio de 2019, a matéria foi encaminhada à Secretaria Geral da Mesa, para dar prosseguimento à tramitação dos Requerimentos n^{os}



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

468 e 469, de 2019, dos Senadores Randolfe Rodrigues e Rodrigo Cunha, para que o projeto seja encaminhado ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Porém, ambos requerimentos foram retirados em definitivo pelos respectivos autores e a matéria voltou à sua tramitação inicial, para ser analisada apenas pela Comissão de Assuntos Econômicos, permanecendo sob minha relatoria.

Em 9 de julho de 2019, apresentei uma primeira versão de relatório, favorável ao projeto com nove emendas. Durante a discussão da matéria, em 13 de agosto de 2019, foram apresentadas seis emendas, todas de autoria do senador Plínio Valério, que nos leva a apresentar um novo relatório.

A Emenda nº 1 propõe acrescentar parágrafo ao art. 14-A, especificando que o estudo de avaliação de incentivos a pessoas jurídicas com finalidades de desenvolvimento regional “deve considerar as diretrizes estabelecidas pelos órgãos e superintendências pertinentes”.

A Emenda nº 2 também objetiva acrescentar parágrafo ao art. 14-A, ressaltando que o cumprimento das metas do incentivo ou benefício por contribuintes individuais, na manutenção ou renovação, seja excepcionado em casos de crescimento médio do PIB inferior a 1,0 % no período de avaliação, ou de crescimento negativo em qualquer dos anos do período, ou de “fatos não decorrentes de responsabilidade do beneficiário, dentre eles casos fortuitos, força maior, desastres naturais ensejadores de estado de calamidade pública, alterações climáticas atípicas, alterações político-econômicas internas e externas”.

Já a Emenda nº 3 propõe estender as regras do atual § 5º do art. 14-A também para a manutenção do benefício, além das circunstâncias já previstas de criação ou ampliação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

A Emenda nº 4, por sua vez, propõe acrescentar alínea ao inciso II do § 2º do art. 14-A, incluindo a redução das desigualdades regionais como dimensão legítima na formulação de objetivos dos benefícios e incentivos.

A Emenda nº 5 acrescenta outro parágrafo ao art. 14-A, especificando que a renovação de incentivos destinados a pessoas jurídicas com fins de desenvolvimento regional será “automática” sempre que forem atingidas pelo menos 75 % das metas, conforme comprovado na avaliação periódica prevista no art. 14-A, § 3º, inciso II (além de inserir tal ressalva em dois outros dispositivos, referidos à avaliação anual dos incentivos e à fiscalização dos tribunais de contas sobre os mesmos). Na justificativa, alega que é necessário assegurar aos empresários garantias para investimentos de longa maturação, tanto porque as políticas têm horizonte de mais longo prazo do que cinco anos, quanto porque existem descontinuidades de programas motivadas por carência de recursos e razões meramente políticas.

Por fim, a Emenda nº 6 também propõe acrescentar parágrafo ao art. 14-A, especificando que qualquer “limitação, redução ou revogação” de incentivos destinados a pessoas jurídicas fique “condicionada à demonstração do atingimento da finalidade para o qual foi concedido”.

Propõe ainda modificar o inciso II do art. 14-B, para exigir que a avaliação de resultados para fins de modificação de um determinado incentivo contemple o atingimento dos objetivos originais de sua criação.

Na justificativa, alega-se que o horizonte temporal dos programas de desenvolvimento regional é frequentemente maior que cinco anos, sendo improvável que os objetivos sejam atingidos dentro desse prazo, o que implicaria encerramento antecipado do programa com prejuízo dos objetivos maiores de sua criação.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão avaliar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas, assim como opinar sobre proposições que



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

tratam de finanças públicas e normas gerais do direito financeiro e tributário. Como o PLP será analisado somente pela CAE antes de seguir para deliberação do Plenário, analisarei também seus aspectos jurídicos.

Não vislumbramos nenhum conflito entre o PLP e as normas constitucionais ou legais. O Congresso Nacional tem competência para legislar sobre todas as matérias de competência da União, inclusive sistema tributário e arrecadação, conforme prevê o inciso I e o *caput* do art. 48 da Constituição. Ademais, o objeto do PLP não se encontra entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República, elencados no § 1º do art. 61, também da Constituição.

O PLP igualmente satisfaz a todos os requisitos de juridicidade, pois, além de se harmonizar com as normas vigentes, apresenta os requisitos de inovação, generalidade, abstratividade, imperatividade e coercibilidade.

Também entendemos ser correta a espécie legislativa adotada – lei complementar – tendo em vista que o PLP altera leis complementares (a LRF e a Lei Complementar nº 105, de 2001) e o Código Tributário Nacional, que, apesar de formalmente ser lei ordinária, foi recepcionado como lei complementar em sentido material pela Constituição de 1988, tendo em vista o disposto em seu art. 146.

De forma geral, o PLP está vazado em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998. Entretanto, alguns reparos deverão ser feitos, conforme explicaremos adiante.

No mérito, concordamos plenamente com a proposta. Conforme consta na justificação do projeto, a evolução do gasto tributário saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Segundo relatório divulgado em maio de 2018 pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria do então Ministério da Fazenda, os subsídios da União atingiram R\$ 354,7 bilhões em 2017, correspondendo a 5,4% do PIB. Esse último montante engloba os gastos tributários e os benefícios financeiros e creditícios.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Trata-se, portanto, de um volume imenso de recursos que não pode ser alocado da forma como vem sendo, sem qualquer análise mais profunda a respeito de seus impactos.

Em 2018, a Escola de Administração Fazendária (Esaf), por meio de concorrência pública, escolheu cinco projetos que tinham por objetivo justamente avaliar a eficiência dos gastos tributários, e que acabaram se transformando em um livro, intitulado “Contribuições Acadêmicas para a Política de Subsídios da União”. Vale a pena aqui revisitar algumas das conclusões.

Em termos de distribuição de renda, por exemplo, o Programa Bolsa Família atinge resultados superiores mobilizando cerca de 10% dos recursos despendidos pelo conjunto de gastos tributários ou apenas 25% dos recursos que deixam de ser arrecadados com a desoneração de produtos da cesta básica.

Além disso, a desoneração de impostos compartilhados, como o imposto sobre produtos industrializados, e a consequente redução nas transferências no âmbito do Fundo de Participação dos Municípios, reduziu a capacidade de execução de despesas pelos municípios, incluindo investimentos, o que refletiu em perda de bem-estar da população, sobretudo nas localidades mais pobres.

Esses são apenas exemplos de como é necessário empreender uma análise criteriosa de custo/benefício antes de o governo (em qualquer nível da Federação) sair distribuindo benesses fiscais. É necessário, como o PLP propõe, criar metas e monitorá-las, para saber se a finalidade para a qual determinado benefício foi concedido está, de fato, sendo alcançada.

Vale destacar que o objetivo não é proibir a concessão de incentivos ou benefícios fiscais. A teoria econômica é pródiga de exemplos que justificam alguns setores ou atividades receberem tratamento fiscal diferenciado. Benefícios fiscais se justificam, entre outros motivos, quando há falhas de mercado, por exemplo, setores que geram externalidades positivas (como saneamento, educação básica, saúde ou pesquisa e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

desenvolvimento) ou ausência de garantias reais (como no mercado de crédito para estudantes universitários ou *start-ups*). Também se pode justificar a concessão de subsídios para atingir objetivos de políticas públicas, por exemplo, ocupar áreas remotas do país ou melhorar a distribuição de renda.

O fato, contudo, de haver políticas públicas plenamente defensáveis e que exigem financiamento por meio de gastos tributários não quer dizer que toda política pública financiada por gasto tributário deva ser implementada. Este projeto busca, justamente, contribuir para separar o joio do trigo, ao exigir a avaliação de impacto socioeconômico desses gastos.

Como o projeto não prevê aumento de despesas públicas, não cabe fazer análise de seu impacto orçamentário-financeiro, como prevê a própria LRF, além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Apresentamos algumas modificações visando o aprimoramento do projeto. De mérito, sugerimos alterar a redação proposta para o inciso VI do § 3º do art. 14-A da LRF, estabelecendo que atos administrativos deverão sujeitar-se aos requerimentos previstos nos incisos IV e V do § 3º. Na redação original do projeto, há uma incorreção que pode levar a uma atuação administrativa irracional. No texto original, o inciso VI, ao registrar que “as disposições deste parágrafo” se aplicam aos atos administrativos de renovação de concessões individuais, efetivamente induz ao entendimento de que se estaria pretendendo uma revisão global da política a cada novo ato concreto de concessão a um beneficiário. Se assim fosse, certamente a atividade administrativa ficaria colapsada, o que não faria sentido. Não foi essa certamente a intenção do autor; ao contrário, estou certo de que seu objetivo é exigir, nos atos de concessão a contribuintes individuais de incentivos estabelecidos previamente à entrada em vigor do projeto, tão somente, as mesmas metas individuais exigidas às concessões dos incentivos que vierem a ser estabelecidos sob as novas regras - até porque, se assim não for, surgiriam duas categorias de incentivos: aqueles que foram concedidos depois da lei (com períodos de até cinco anos de vigência), que para serem renovados precisariam de novas metas individuais, e os que tivessem sido



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

previamente concedidos em caráter permanente ou por mais de cinco anos com base em leis anteriores, que nessa hipótese não precisariam da revisão individual.

Pois bem, as regras aplicáveis aos atos individuais não estão em todo o parágrafo terceiro, mas apenas em seus incisos IV e V (de fato, os incisos II e III abordam tão somente as metas de desempenho global da política, que só fazem sentido quando da renovação de atos normativos). Assim, para corrigir a mencionada falha, proponho retificar o texto do mencionado inciso VI para especificar que as disposições que se aplicam aos atos individuais de renovação de incentivos antigos são exatamente aquelas que também se aplicam aos atos individuais de renovação de incentivos novos (ou seja, não o parágrafo terceiro inteiro, mas os seus incisos IV e V).

Devo acrescentar ainda um novo inciso, o VII, ao § 3º do artigo 14-A, contendo duas modificações pontuais que, mantendo o princípio de exigência de avaliação dos benefícios e incentivos, contemplam situações específicas merecedoras de uma lógica mais racional na aplicação da lei aos casos administrativos concretos, atendendo à circunstância do contribuinte. O primeiro ponto é a defesa do contribuinte de boa-fé nos casos, infelizmente não muito raros, em que o incentivo financeiro é parte de um pacote de medidas de fomento que inclui ainda outros instrumentos de responsabilidade do poder público (como a oferta de algum tipo de infraestrutura pública, ou o estabelecimento de medidas de simplificação nos trâmites administrativos ou regulatórios). Nestes casos, e sempre sob a condição de que tais medidas adicionais sejam explicitamente previstas na legislação de criação e nos atos individuais de concessão, o inadimplemento pelo poder público das demais medidas integrantes do pacote tem uma parcela da responsabilidade por um eventual insucesso do investimento ao cumprir as metas; em outras palavras, o empresário que de boa-fé investiu num projeto confiando em compromissos formais da Administração não deve ser penalizado pelo eventual descumprimento desses compromissos. Desta forma, proponho por meio da alínea 'a' desse inciso que a responsabilidade pelo descumprimento de metas seja avaliada à luz do eventual descumprimento pelo poder concedente de compromissos que ele mesmo assumiu para induzir esse investimento. Ressalto, mais uma vez, que essa excepcionalidade somente está configurada se o compromisso



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

considerado representar uma prestação positiva formalmente definida, de forma objetiva, como integrante do pacote de incentivos (como a construção de uma rodovia ou de uma rede de esgoto para um projeto incentivado), o que deve constar na lei de criação ou no ato administrativo de concessão individual. Desta forma, esse tratamento específico não vai admitir, como excludente de responsabilidade para o descumprimento dos objetivos pactuados, meras expectativas ou intenções genéricas (como uma determinada taxa de crescimento da economia, ou o desenvolvimento genérico de um mercado), nem atos de responsabilidade de terceiros, ficando cobertas tão somente obrigações objetivas e formalizadas do próprio ente concedente.

O segundo ponto, objeto da alínea 'b' desse mesmo inciso VII, trata de uma política que, sendo inequivocamente um incentivo fiscal, tem um caráter universal e uma condição de objetividade que tornam desarrazoada a pretensão de avaliação individualizada de resultados empresa a empresa. Falo das políticas nacionais institucionalizadas de incentivo à micro e pequena empresa, que hoje estão consolidadas no Simples Nacional.

Tais políticas representam desoneração horizontal, linear, universal, cuja contrapartida das empresas beneficiadas é que simplesmente existam e funcionem. A própria Constituição determina que sejam estabelecidas essas políticas, considerando que a própria existência da microempresa, sob as restrições da lei, já é o objetivo da política. Evidentemente, o enquadramento adequado da empresa nas regras do Simples (o faturamento anual, o ramo de atividade etc.) é condição para a fruição do benefício, e precisa ser fiscalizado rigorosamente, mas trata-se nesse caso de uma verificação de legalidade, de cumprimento dos requisitos legais de elegibilidade ao benefício, e não de uma avaliação de resultados finalísticos da atividade da empresa. Essa fiscalização será de natureza estritamente tributária, regida pelo Código Tributário Nacional, não sendo razoável despender esforços em uma avaliação de mérito de política pública nos casos individuais (inclusive porque o objetivo mesmo da política de desoneração é alcançar o maior número possível de beneficiários, da forma mais dispersa possível pelo território e pelos setores da economia).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Assim, o que se excepcionaliza no caso do Simples e outras políticas universais de apoio a empresas pequenas é tão somente a pactuação ou revisão das metas e resultados individuais de cada uma das centenas de milhares de empresas que se espera sejam incentivadas a surgir em razão do benefício. A redação proposta permite que a Administração dispense, por via do regulamento, a avaliação individualizada de resultados empresa a empresa, abrindo-lhe assim a possibilidade de manter tais atividades sempre que julgue ser de interesse público. A exigência de avaliação global quinquenal da política continua inalterada, pois as disposições dos incisos I, II e III do § 3º do artigo 14-A não são afetadas pela dispensa - como, aliás, não poderia deixar de ser diante da enorme dimensão desse conjunto de medidas em termos de impacto na sociedade e de custo fiscal.

Também propomos alterar a vigência da proposição para o exercício subsequente ao da sua publicação. O prazo de noventa dias previsto no PLP pode ser inadequado, uma vez que a aprovação da Lei pode ocorrer após a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que iria exigir sua alteração. Ao garantir que a vigência da Lei se dê no ano seguinte ao de sua publicação, evitamos esse problema.

Efetuamos também algumas alterações com o objetivo de adequar o texto à boa técnica legislativa, por exemplo, colocando uma sequência de pontos para explicitar que o restante do dispositivo permanece inalterado.

Quanto às emendas apresentadas, entendemos que as de nºs 2, 3, 4, 5 e 6 aperfeiçoam a proposta e devem ser acatadas, rejeitando-se apenas a Emenda nº 1.

Promovi, ainda, amplo debate com o Poder Executivo, recebendo dos diversos órgãos consultados muitas contribuições valiosas que acrescentaram pontos relevantes no texto e sugeriram uma topologia ligeiramente diferente para a organização dos dispositivos ao longo do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Acolhi a grande maioria dessas sugestões, por considerar que aperfeiçoam o projeto e conservam na íntegra a sua substância.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Todas as alterações são contempladas numa Emenda Substitutiva, que apresentamos a seguir.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, acatando as emendas de nos 2,3,4,5 e 6, rejeitando-se a Emenda nº 1, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 7 – CAE
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2019
(SUBSTITUTIVO)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**

.....

g) limite global para o valor estimado da criação de novos incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

para pessoas jurídicas, dos quais decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, bem como da prorrogação ou ampliação de incentivos e benefícios vigentes.

.....

§ 5º O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será integrado por Anexo de Benefícios e Incentivos, de natureza tributária, financeira ou creditícia, que conterà a previsão dos benefícios que produzirão efeitos no exercício de referência e nos dois subsequentes.” (NR)

“**Art. 14.**

.....

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, diferimento, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que, cumulativamente:

I - excepcionem o Sistema Tributário de Referência, assim entendida a estrutura legislativa tributária que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;

II - concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas; e

III - destinem-se ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação, para a consecução do mencionado objetivo.

§ 2º Se a lei de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício ou incentivo ficará suspenso até que implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

.....

§ 4º Na hipótese de não atendimento ao disposto no *caput* e incisos I ou II deste artigo, sem prejuízo da correspondente apuração de responsabilidade, fica imediatamente suspenso o incentivo ou benefício de natureza tributária até que sejam atendidas ou implementadas as condições exigidas nos citados dispositivos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, Ato do Chefe do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, declarará a suspensão do benefício ou incentivo tributário e o seu levantamento quando implementadas as condições legais.” (NR)

“**Art. 14-A.** O ato normativo de concessão, ampliação, manutenção ou renovação de qualquer benefício de natureza tributária, que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica, deve especificar os objetivos de política pública a que se destina e estar acompanhado de prazo de vigência, metas de desempenho, bem como atender aos critérios de funcionalidade e efetividade e ser administrado mediante mecanismos permanentes de avaliação e transparência, que atendam aos padrões mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo da União.

§ 1º Toda proposição legislativa, incluindo qualquer emenda ou parecer a ela apresentado, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de que trata este artigo, ou modifique sua abrangência, será acompanhada da respectiva avaliação de resultado atualizada pelo proponente.

§ 2º As metas a que se refere o *caput* deste artigo:

I - deverão ser descritas de forma clara e precisa, no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão, especificando, para cada uma delas, o exercício financeiro;

II - deverão estar baseadas em indicadores objetivos de natureza quantitativa, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes, podendo ser medidas ao longo de uma ou mais das seguintes dimensões:

- a) número de empregos diretos e indiretos gerados, que se pretende atingir;
- b) aumento ou diminuição de importações e/ou exportações de determinado produto;
- c) aumento da arrecadação de determinados impostos ou contribuições para os entes da Federação;
- d) realização de investimentos diretos e indiretos, com consequente aumento de produto potencial e/ou competitividade;
- e) geração de renda e redução da pobreza;
- f) redução das desigualdades regionais;



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

- g) melhorias quantificáveis de impacto ambiental;
- h) outros benefícios de ordem econômica ou social.

III - poderão ser especificadas para o horizonte temporal adequado à consecução dos objetivos de política pública a que se destina o incentivo ou benefício, mas serão necessariamente desdobradas em valores aplicáveis a cada exercício financeiro;

IV - são condição imprescindível para fins da renovação de que trata o § 3º, inclusive se o ato normativo original de criação do incentivo ou benefício não as exigiu, caso em que deverão ser fixadas por novo ato que atenda aos requisitos deste artigo.

§ 3º A instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo obedecerá às seguintes disposições:

I - deverá conter cláusula de vigência de no máximo 5 (cinco) anos;

II - toda e qualquer renovação de incentivo ou benefício deverá apresentar novas metas de desempenho global da medida, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

III - os incentivos e benefícios não renovados em razão do não atingimento de metas nos termos do inciso II não poderão ser objeto de nova proposição normativa ou legislativa pelo período de 5 (cinco) anos;

IV - a estimativa do valor do benefício instituído ou renovado deverá ser compatível com o limite global de que trata o art. 4º, alínea 'g', considerado o conjunto de incentivos e benefícios de cada ente;

§ 4º O ato normativo de criação ou ampliação de benefício ou incentivo deverá ser acompanhado de estudo econômico demonstrando a relação de causa e efeito pretendida entre a concessão do benefício ou incentivo e os objetivos a ele designados na dimensão das metas de desempenho definidas.

§ 5º Considera-se ato normativo, para fins deste artigo, qualquer das espécies legislativas contempladas no art. 59, incisos II a VI, da Constituição Federal, inclusive a lei específica a que se refere o art. 150 § 6º ou a alínea 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como qualquer outro instrumento que, na conformidade do direito tributário e da legislação respectiva,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

habilite um ente da Federação a conceder o respectivo incentivo ou benefício.

§ 6º A eventual inobservância de qualquer das normas de direito tributário na criação ou concessão de um incentivo ou benefício não afasta nenhuma das obrigações estabelecidas nesta Lei Complementar em relação ao mesmo.”

“**Art. 26.**

.....

§ 2º Sem prejuízo do enquadramento de outras modalidades, entendem-se abrangidas no conceito do caput:

I - concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;

II - subvenções sociais e econômicas, incluídas as equalizações de preços e juros, na forma de rebates, bônus de adimplência e garantia de preços de produtos, assunção de dívidas, além de quaisquer outros benefícios financeiros;

III - benefícios creditícios, assim entendidos como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis aos beneficiários do programa do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos.

IV - contribuições correntes, de capital e auxílios;

V - participação em constituição ou aumento de capital. (NR)

“**Art. 26-A.** A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza financeira ou creditícia a pessoas jurídicas deve atender aos requisitos do art. 14-A, os quais devem ser demonstrados no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão.

§ 1º Incluem-se entre os benefícios de que trata este artigo aqueles definidos no art. 26, § 2º, incisos II e III.”

§ 2º Nas políticas de concessão de financiamento e subvenção econômica sob a forma de equalização de taxas de juros:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

I o prazo das operações individuais poderá ser superior a 5 anos, renovável sempre que obedecidos, na renovação, os critérios estabelecidos na legislação; e

II - caso os programas de financiamento não sejam renovados, as operações contratadas antes da interrupção serão mantidas, ainda que não tenha ocorrido o desembolso ou pagamento de subvenção econômica.

“**Art. 26-B.** Aplicam-se a todo e qualquer ato administrativo de concessão ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia a pessoa jurídica ou conjunto identificado de beneficiários que sejam pessoas jurídicas os critérios estabelecidos no art. 14-A, especialmente as exigências do seu § 3º especificadas em função das circunstâncias específicas do objeto da concessão.

§ 1º A avaliação individualizada das metas de desempenho de que trata este artigo:

I - deverá levar em conta, para apuração do não-atingimento de metas em cada caso concreto:

a) o eventual inadimplemento, por parte do ente que conceda o incentivo ou benefício, de obrigação de prestação positiva de sua responsabilidade cujo compromisso esteja formal e objetivamente registrado como componente da política pública de incentivo ou benefício nos atos normativos que a estabelecem ou no ato administrativo que a concede; e

b) outras circunstâncias de caso fortuito ou força maior, desde que fiquem demonstradas a relação causal entre sua ocorrência e a impossibilidade de atingimento das metas por parte do beneficiário no período avaliado, bem como a viabilidade do atingimento das mesmas no novo período para o qual se delibera a renovação; e

II - é dispensada quando o incentivo ou benefício de que se trata integrar política de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte estabelecida em cumprimento ao art. 146, inciso III, alínea ‘d’, e parágrafo único, da Constituição Federal;

§ 2º Será assegurada a renovação do incentivo ou benefício ao beneficiário que o solicitar, caso tenham sido integralmente atendidas as metas fixadas para o período de avaliação e sejam atendidas, no momento da renovação, as normas vigentes para o incentivo ou benefício e as demais disposições deste artigo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

§ 3º A renovação do incentivo ou benefício a qualquer beneficiário só poderá ser concedida mediante o atendimento ao disposto neste artigo.

§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo aos incentivos e benefícios cujo ato normativo de criação estabeleça a sua aplicabilidade em caráter vinculado a qualquer beneficiário que cumpra condições objetivas e verificáveis, nele previamente definidas quantitativa e qualitativamente, deixando à administração tão somente o dever de atestar a conformidade do cumprimento de tais exigências gerais, sem nenhuma possibilidade de discriminação em função do mérito administrativo ou gerencial do ato.”

“**Art. 48-B.** A gestão de benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia concedido a pessoa jurídica obedecerá a exigências de transparência e avaliação de resultados, incluindo:

I - a obrigatoriedade da avaliação dos benefícios, conforme os critérios estabelecidos no art. 14-A, e o plano de trabalho anual de fórum institucional estabelecido para essa finalidade, o qual conterà, pelo menos:

- a) estimativa do impacto na arrecadação do respectivo ente da Federação;
- b) indicadores quantitativos que permitam avaliar o atingimento dos objetivos que motivaram a criação do incentivo ou benefício; e
- c) metodologia, memória de cálculo e fontes de dados utilizados.

II – a divulgação do resultado das avaliações de que trata o inciso I, para integrar anexo específico do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - a obrigatoriedade de divulgação de lista com identificação individualizada das pessoas jurídicas:

- a) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza tributária e respectivos valores, em relação às respectivas informações declaradas à administração tributária, na forma por esta disciplinada; e
- b) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza financeira ou creditícia e respectivos valores;

Parágrafo único. Para os fins da avaliação anual de que trata o inciso I, o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

benefício, o qual será responsável pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual, por meio de relatórios e outros instrumentos que servirão de base para a produção do instrumento previsto no art. 4º, § 5º.”

“**Art. 53**.....

.....

§ 1º

.....

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes; e

IV - dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos.

.....” (NR)

“**Art. 59**

.....

§ 4º O Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação responsável pela concessão do incentivo ou do benefício examinará o instrumento previsto no art. 4º, § 5º, e sobre ele emitirá parecer abordando:

a) o atingimento das metas de desempenho previamente estabelecidas para os benefícios e incentivos;

b) as constatações que, eventualmente, recomendem ao Poder Legislativo qualquer alteração nas condições do incentivo ou benefício, quer pelo não atingimento das metas nos termos do art. 14-A, § 3º, inciso II, quer por qualquer outro critério avaliativo suscitado.

§ 5º O parecer a que se refere o § 4º:

a) será encaminhado ao Poder Legislativo correspondente em prazo não superior àquele em que for oferecido o parecer sobre as contas anuais a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ou seu correspondente nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, podendo ser integrado a este ou consistir em peça específica, a critério do respectivo Tribunal;

b) referir-se-á aos relatórios de avaliação de benefícios e incentivos apresentados à lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício ao qual se referem as contas anuais objeto de parecer; e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

c) não exclui nem limita qualquer outra iniciativa de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os incentivos e benefícios, nos termos da respectiva legislação instituidora.” (NR)

Art. 2º Os §§ 1º e 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 198**

§ 1º

.....

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa;

III – confirmação de informação prestada por beneficiário, inclusive de pessoa relacionada, de ação ou programa que acarrete despesa pública, nos termos da lei; e

IV – solicitação de informações necessárias ao regular exame das contas anuais dos órgãos que compõem a Fazenda Pública de parte dos órgãos de controle externo de que tratam os artigos 70 e 75 da Constituição Federal e do controle interno do Poder Executivo, nos termos da lei.

§ 3º

.....

III – parcelamento ou moratória; e

IV – incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.” (NR)

Art. 3º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do inciso VIII, com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

.....

§ 3º

.....



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

VIII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

.....” (NR)

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor no ano seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador **Luiz do Carmo**, Relator



Relatório de Registro de Presença
CAE, 10/12/2019 às 10h - 52ª, Ordinária
Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO BRAGA		1. RENAN CALHEIROS	
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	2. JADER BARBALHO	
FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE	3. DÁRIO BERGER	PRESENTE
CONFÚCIO MOURA	PRESENTE	4. MARCELO CASTRO	PRESENTE
LUIZ DO CARMO	PRESENTE	5. MARCIO BITTAR	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		6. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
DANIELLA RIBEIRO		7. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOSÉ SERRA		1. LUIZ PASTORE	PRESENTE
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	2. ELMANO FÉRRER	
TASSO JEREISSATI	PRESENTE	3. ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE
LASIER MARTINS	PRESENTE	4. MAJOR OLÍMPIO	PRESENTE
REGUFFE		5. ROBERTO ROCHA	
VAGO		6. IZALCI LUCAS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE KAJURU	PRESENTE	1. LEILA BARROS	
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	2. ACIR GURGACZ	PRESENTE
KÁTIA ABREU		3. ELIZIANE GAMA	
RANDOLFE RODRIGUES		4. CID GOMES	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	5. WEVERTON	

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTE	
JEAN PAUL PRATES		1. PAULO PAIM	PRESENTE
FERNANDO COLLOR		2. JAQUES WAGNER	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	3. TELMÁRIO MOTA	

PSD			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ	PRESENTE	1. OTTO ALENCAR	PRESENTE
CARLOS VIANA	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO	PRESENTE
IRAJÁ	PRESENTE	3. ANGELO CORONEL	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTE	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	1. CHICO RODRIGUES	
MARCOS ROGÉRIO		2. ZEQUINHA MARINHO	
WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE	3. JORGINHO MELLO	PRESENTE



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

FLÁVIO BOLSONARO
RODRIGO CUNHA
LUIS CARLOS HEINZE
JUÍZA SELMA
AROLDE DE OLIVEIRA
PAULO ROCHA
MARCOS DO VAL

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLP 41/2019)

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO, NOS TERMOS DA EMENDA Nº 7 – CAE (SUBSTITUTIVO), QUE ACOLHE AS EMENDAS NºS 2 A 6, E CONTRÁRIO À EMENDA Nº 1.

10 de Dezembro de 2019

Senador OMAR AZIZ

Presidente da Comissão de Assuntos Económicos



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 41, DE 2019

EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se ao § 3º do art. 14-A da Lei Complementar 101, de 2000, proposto pelo art. 1º, a seguinte redação:

“§ 3º A instituição, mediante ato normativo, dos incentivos e benefícios de que trata este artigo, e a concessão dos mesmos ao beneficiário individual **pessoa jurídica** nos casos concretos, mediante atos administrativos de qualquer natureza ou hierarquia, obedecerão às seguintes disposições:

.....”

JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei nº 41/2019 em seu art. 1º, ao propor novo art. 14-A da LRF, estabelece regras no § 3º para a instituição de benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique em diminuição de receita ou aumento de despesa a pessoas jurídicas, mas o § 3º, ao se referir a esses incentivos refere-se a “beneficiário individual”, o que pode levar a entendimento de que se apliquem também a pessoas físicas essas limitações.

Para que não restem dúvidas de que as regras ali fixadas, inclusive quanto ao atingimento de metas de desempenho, referem-se apenas a pessoas jurídicas, como prevê o “caput”, entendemos ser conveniente a alteração ora proposta.

Sala da Sessões,

SENADOR PAULO PAIM
PT/RS



SF/21689.92803-28

EMENDA Nº - CCJ

(ao PLP nº 41, de 2019)

Acrescente-se ao art. 14-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conforme a redação dada pelo art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, os seguintes §§ 7º e 8º:

“Art. 14-A

§ 7º Os incisos I, II e III do § 3º deste artigo não se aplicam à Zona Franca de Manaus, em observância ao disposto no art. 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 8º Compete à Superintendência da Zona Franca de Manaus a edição dos atos normativos de que trata este artigo para o caso da Zona Franca de Manaus.”

JUSTIFICAÇÃO

Acertadamente, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 41, de 2019, conforme redação proposta ao art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) exige a estipulação de metas e a verificação do cumprimento delas para a renovação dos benefícios originalmente concedidos em termos individuais. Essa medida pode tornar mais efetivo o papel da Zona Franca de Manaus (ZFM), de modo que as renovações individuais de incentivos que envolvam renúncia tributária contribuam satisfatoriamente para a promoção do desenvolvimento socioeconômico amazônico.

Todavia, a necessidade de avaliação das metas em termos globais, de acordo com os incisos I a III do § 3º do art. 14-A da LRF, na forma da redação dada pelo art. 1º do PLP nº 41, de 2019, conflita potencialmente com a existência da Zona Franca de Manaus como um todo, que apresenta previsão constitucional de duração até 2073, nos termos do art. 92-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 83, de 5 de agosto de 2014, que acrescentou 50 (cinquenta) anos ao prazo de existência da ZFM.



Desta forma, a presente Emenda exclui a aplicação dos três incisos do § 3º do artigo 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme redação oferecida pelo PLP nº 41, de 2019, à ZFM, para que a LRF não conflite com a Constituição Federal.

Ademais, esta Emenda trata da edição de atos normativos administrativos de qualquer natureza ou hierarquia para a concessão e renovação dos incentivos, com a definição das metas a serem alcançadas. Atualmente esta tarefa compete à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) para o caso da ZFM. Torna-se de fundamental importância, portanto, a manutenção desta competência na Suframa para que não ocorram conflitos na definição das metas que eventualmente possam descaracterizar a ZFM, impedindo o alcance dos resultados pretendidos.

Ante o exposto, peço o apoio dos Nobres Pares para a aprovação desta Emenda.

Sala da Comissão,

Senador EDUARDO BRAGA





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLP nº 41, de 2019)

Altere-se a redação do artigo 14-A, conforme proposto na EMENDA Nº 7 –, nos termos da redação a seguir:

“Art. 14-A

.....

§ 7º O estudo econômico para a criação, ampliação, manutenção, redução ou revogação de incentivo e benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique em diminuição de receita ou aumento de despesa, concedido a pessoas jurídicas, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento regional deve considerar as diretrizes estabelecidas pelos órgãos e superintendências pertinentes.

.....

§ 8º Toda e qualquer forma de limitação, redução ou revogação de incentivo e benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial que implique em diminuição de receita ou aumento de despesa, concedido a pessoas jurídicas, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento regional fica condicionada a demonstração do atingimento da finalidade para o qual foi concedido, nos termos do estudo econômico previsto no §7º.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O desenvolvimento regional é um aspecto que merece especial atenção no processo regulatório dos incentivos e benefícios das políticas públicas.

Os incentivos fiscais para fins de desenvolvimento regional congregam aspectos jurídicos e políticos distintos de outros incentivos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

fiscais. A redução da desigualdade regional é um comando constitucional, válido e legítimo enquanto existir a desigualdade. Dessa forma, seria inconsistente incluir os incentivos regionais no mesmo tratamento que os demais incentivos como medida de política fiscal, conforme proposto pelo projeto, em que o não alcance de metas enseja o cancelamento dos incentivos.

O modelo normativo da política pública para o desenvolvimento regional está referenciado em princípios constitucionais autorizadores para sua instituição e manutenção. Trata-se de um modelo consolidado, que passa por diversos órgãos do governo federal: pelos Ministérios de Economia e do Desenvolvimento Regional e pelas superintendências regionais de desenvolvimento, sob determinação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e das Políticas Regionais de Desenvolvimento.

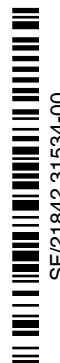
Esses incentivos compreendem ferramentas para a execução de uma estratégia de desenvolvimento não somente para as regiões menos desenvolvidas do País, carentes de emprego e renda, mas que também contribuem para o crescimento do País como um todo. Dessa forma, esses incentivos não podem ficar sujeitos à discricionariedade do Poder Público para a consecução de uma política fiscal conjuntural.

Esta emenda visa dar tratamento específico aos incentivos voltados para o desenvolvimento regional, submetendo-os à consecução da política pública e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos pertinentes.

Desta forma, peço o apoio dos nobres pares à aprovação desta emenda.

Sala das Sessões,

Senador Luiz do Carmo



SF/21842.31534-00



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLP nº 41, de 2019)

Altere-se a redação do artigo 26-B, nos termos da redação a seguir:

“Art. 26-B Aplicam-se a todo e qualquer ato administrativo de concessão ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia a pessoa jurídica ou conjunto identificado de beneficiários que sejam pessoas jurídicas os critérios estabelecidos no art. 14-A, especialmente as exigências do seu § 3º especificadas em função das circunstâncias específicas do objeto da concessão.

§1º A avaliação individualizada das metas de desempenho de que trata este artigo:

I – não exigirá o cumprimento das metas definidas no art. 14-A, se observada pelo menos uma das hipóteses:

a) eventual inadimplemento, por parte do ente que conceda o incentivo ou benefício, de obrigação de prestação positiva de sua responsabilidade cujo compromisso esteja formal e objetivamente registrado como componente da política pública de incentivo ou benefício nos atos normativos que a estabelecem ou no ato administrativo que a concede;

b) outras circunstâncias de caso fortuito ou força maior, desde que fique demonstradas a relação causal entre sua ocorrência e a impossibilidade de atingimento das metas por parte do beneficiário no período avaliado, bem como a viabilidade do atingimento das mesmas no novo período para o qual se delibera a renovação;

c) quadro econômico adverso do Brasil, desde que tenha reflexo sobre o desempenho da empresa, do setor ou da região beneficiada. A identificação de quadro econômico adverso requer a existência de pelo menos uma das situações:

I – variação real anual média do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e



SF/21165.74424-07

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Estatística (IBGE), inferior a 1,0% (um por cento) no período avaliado;

II – variação real anual do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inferior a 0% (zero por cento) em, pelo menos, 1 (um) dos anos do período avaliado;

.....”

JUSTIFICAÇÃO

É fundamental que a redação assegure, de forma expressa, a dispensa do cumprimento das metas, quando observada ao menos uma das condições de exceção descritas acima. Na redação atual, as condições de exceção apenas serão levadas em consideração, o que não garante o afastamento do cumprimento das metas.

Além disso, é também imprescindível que o quadro econômico adverso seja considerado como uma das situações de exceção. Afinal, eventual recessão econômica, por exemplo, é claro sinal de que a economia do Brasil está em uma situação extraordinária, o que compromete o planejamento das empresas, inclusive em termos do que se pretendia nos anos seguintes ao do início da implementação do incentivo.

Desta forma, peço o apoio dos nobres pares à aprovação desta emenda.

Sala das Sessões,

Senador Luiz do Carmo





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLP nº 41, de 2019)

Altere-se a redação do artigo 14, conforme proposto na EMENDA Nº 7 –, nos termos da redação a seguir:

“Art. 14.

.....

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que, cumulativamente:

.....

§ 1º-A Será também considerado como renúncia de receita o diferimento que implique em postergação do fato gerador ou do pagamento do tributo por prazo superior a 90 (noventa) dias, contados daquele em que seria considerado ocorrido o fato gerador ou devido o imposto sem o diferimento.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O projeto trata qualquer diferimento como hipótese de renúncia fiscal.

Porém, o diferimento, em muitos casos, é a mera postergação do pagamento do tributo, uma técnica de tributação, e não implica a dispensa do seu pagamento. Inclusive, esse mecanismo é comumente utilizado pelo



SF/21845.12420-47



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

fisco como forma de facilitar sua atuação, como por exemplo na substituição tributária.

Ao tratar o diferimento como benefício fiscal sem mais especificações, o projeto passa a considerar situações que nunca foram vistas como benefício fiscal e são necessárias para o funcionamento do sistema tributário.

É uma prática utilizada, por exemplo, em regimes concentrados de recolhimento, como a substituição tributária (aplicada no ICMS) e a monofasia (aplicada no ICMS, PIS/Cofins e IPI).

O diferimento é muito comum no setor agroindustrial, por exemplo, onde a indústria é responsável pelo recolhimento próprio e também pelo recolhimento que deveria ter sido feito pelo produtor rural (que tem sua venda para a indústria diferida). Esse, aliás, é um dos casos claros em que o diferimento não implica renúncia fiscal.

O diferimento é, ainda, utilizado em alguns regimes aduaneiros especiais, como o Drawback e o Recof, que contemplam PIS/Cofins e IPI.

Esta emenda passa a considerar como renúncia somente o diferimento que implique em postergação do fato gerador ou do pagamento do tributo por prazo superior a 90 dias, contados daquele em que seria considerado ocorrido o fato gerador ou devido o imposto sem o diferimento.

Desta forma, peço o apoio dos nobres pares à aprovação desta emenda.

Sala das Sessões,

Senador Luiz do Carmo



SF/21845.12420-47

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador CID GOMES

EMENDA Nº - CCJ

(PLP nº 41, de 2019)

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.

EMENDA

Dê-se nova redação ao art.1º do substitutivo apresentado na CCJ, para acrescentar inciso III e alíneas ao §1º do art. 26-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na forma que se segue:

“Art.1º

(…)

“Art. 26-B

(…)

§1º

(…)

III – o cumprimento de metas, previsto neste artigo para manter, renovar e propor novamente os incentivos de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, é dispensado em caso de quadro econômico adverso, o que requer a existência de pelo menos uma das situações:

a) variação anual média do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

Estatística (IBGE), inferior a 1,0% (um por cento) no período avaliado;

b) variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inferior a 0% (zero por cento) em, pelo menos, 1 (um) dos anos do período avaliado;

c) fatos não decorrentes de responsabilidade do beneficiário, dentre eles casos fortuitos, força maior, desastres naturais ensejadores de estado de calamidade pública, alterações climáticas atípicas, alterações político-econômicas internas e externas.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

Ao obrigar o atingimento de 75% das metas na avaliação de incentivos, há o risco de elas não serem atingidas em razão de fatores alheios à gestão do público-alvo beneficiado. Não há como garantir, por exemplo, se uma determinada meta não foi alcançada porque o programa de incentivo fiscal foi mal elaborado ou porque, simplesmente, o cenário econômico foi muito adverso no período de avaliação. A crise pandêmica da Covid-19 é um exemplo claro de não atingimento de metas por fatores alheios à gestão da empresa. Pôr fim aos incentivos nesse caso iria contra qualquer razoabilidade e teria impactos ainda mais negativos sobre a atividade econômica, ampliando a crise econômica e destruindo mais postos de trabalho.

Há, portanto, forte grau de subjetividade na análise do desempenho dos incentivos tributários, financeiros ou creditícios baseada em atingimento de metas de desempenho, mesmo respeitando conceitos de funcionalidade e efetividade. Por consequência, a introdução de uma cláusula de exceção é medida que atenua essa situação e que se inspira na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 66, no caso de não atendimento dos limites dos entes federados para o controle das despesas de pessoal.

Dessa forma, essa emenda propõe a introdução de uma cláusula de exceção, no caso de crescimento abaixo de 1% do PIB no período avaliado, queda do PIB em pelo menos 1 dos anos do período avaliado ou ainda fatos não decorrentes de

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador CID GOMES

responsabilidade do beneficiário, dentre eles casos fortuitos, força maior, desastres naturais ensejadores de estado de calamidade pública, alterações climáticas atípicas, alterações político-econômicas internas e externas.

Sala da Comissão,

Senador Cid Gomes
PDT/CE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Oriovisto Guimarães

PARECER N.º , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 41, de 2019, do Senador Esperidião Amin, que *altera dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, e dá outras providências.*

Relator: Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**

I – RELATÓRIO

É apresentado para análise desta Comissão, o Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 41, de 2019, de autoria do Senador Esperidião Amin, com objetivo de estabelecer avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de políticas públicas que concedam benefícios a pessoas jurídicas por meio da redução de receitas ou aumento de despesas, bem como estabelecer critérios para a concessão desses benefícios. Para tanto, altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, estabelecida como o Código Tributário Nacional (CTN), e a Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras.

O PLP, em sua forma original, é composto de cinco artigos, sendo o último a cláusula de vigência, que ocorre noventa dias após a



publicação da Lei. Os dois primeiros artigos modificam a LRF, o art. 3º altera o CTN e o art. 4º a Lei Complementar n.º 105, de 2001.

O art. 1º altera a redação dos arts. 2º e 4º da LRF e insere no diploma legal os arts. 14-A e 14-B. Para o art. 2º da LRF, o PLP conceitua incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, do qual ocorra diminuição de receita ou aumento de despesa. A definição proposta inclui o que se entende tradicionalmente como incentivos ou benefícios fiscais (alíquotas especiais, subsídios explícitos etc.), bem como subsídios implícitos, na forma de empréstimos concedidos com juros abaixo do custo de captação para o governo ou de cessão (temporária ou permanente) de bens patrimoniais de ente da Federação a custo inferior (incluindo o custo de oportunidade) ao que incide sobre o setor público.

Para o art. 4º da LRF, o PLP estabelece que cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) especificar um limite global para os incentivos e benefícios, podendo definir sublimites. O limite global passa a ser verificado quando da avaliação do cumprimento das metas fiscais a cada dois meses. Na LDO se incluiria um novo Anexo de Benefícios e Incentivos, para avaliar o impacto fiscal e os resultados de cada incentivo ou benefício no exercício anterior, com base nos critérios de avaliação e nos objetivos almejados.

O art. 14-A, a ser inserido na LRF, estabelece que a concessão, ampliação ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deve especificar os objetivos da política pública e estabelecer metas de desempenho a serem alcançadas ao longo do período, bem como atender aos critérios de funcionalidade, efetividade, além dos princípios de publicidade, impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência. Nenhum benefício pode ultrapassar o prazo de cinco anos, sendo permitido, contudo, a renovação periódica, desde que, nos cinco anos anteriores, pelo menos 75% das metas propostas tenham sido atingidas e que tenham sido estabelecidas novas metas para o período seguinte. Contudo, a instituição, ampliação ou renovação dos benefícios fica condicionada ao atendimento dos limites globais (e, eventualmente, sublimites) propostos na LDO.

Já o art. 14-B prevê que todo e qualquer incentivo ou benefício de que trata a Lei deverá ser submetido a avaliação anual. Será necessário publicar, com periodicidade no mínimo anual, a lista de beneficiários dos



incentivos ou benefícios, com os respectivos valores aproveitados. Sobre o controle, o artigo em questão prevê que o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, que será responsável pelo acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual. Além disso, o tribunal de contas com jurisdição sobre o ente da Federação emitiria parecer a respeito do cumprimento das metas, de eventuais falhas ou lacunas metodológicas e de possíveis recomendações ao Poder Legislativo para alterar as condições para concessão do incentivo ou benefício quando, por exemplo, da deliberação sobre eventual prorrogação.

O art. 2º da proposição altera o título da Seção II do Capítulo III da LRF, de “Da Renúncia de Receita” para “Dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira, Creditícia ou Patrimonial, e da Renúncia de Receita”.

O art. 3º do PLP altera o art. 198 do CTN, para autorizar a Fazenda Pública a divulgar informações referentes aos incentivos ou benefícios de que trata a Lei, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

Também para aumentar a publicidade, o art. 4º do PLP altera o art. 1º da Lei Complementar n.º 105, de 2001, para estabelecer que não constitui violação do dever de sigilo por parte das instituições financeiras a prestação ou publicação de informações relativas à identificação dos beneficiários (quando for pessoa jurídica) e dos valores aproveitados na concessão do incentivo ou benefício. Observe-se que as propostas do PLP se restringem aos incentivos e benefícios concedidos a pessoas jurídicas.

Na justificação do projeto, o Senador Esperidião Amim chama atenção para a evolução do gasto tributário, que saltou de R\$ 116 bilhões em 2009 para R\$ 275 bilhões em 2017. Para 2019, a estimativa seria de R\$ 306 bilhões. São os recursos que passaram a ser conhecidos pejorativamente como “bolsa empresário”. De acordo com o autor, o problema não é conceder incentivos, benefícios ou desonerações. Há situações em que essas concessões são justificáveis, mas é necessário que sejam apresentados resultados reais, ou seja, que o esforço da sociedade, ao renunciar a recursos públicos, seja recompensado por meio de políticas que retornem tais benefícios para a população.



Ainda segundo o autor, o arcabouço jurídico atual enfatiza os efeitos financeiros e orçamentários dos diferentes benefícios concedidos, mas é pouco eficaz para obrigar que os recursos sejam corretamente utilizados. O PLP, ao obrigar a avaliação dos impactos dos benefícios concedidos, fortalecerá a atribuição fiscalizadora do Parlamento e contribuirá para maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Também argumenta o autor que, mesmo reconhecendo que a aprovação da proposição irá requerer exaustivo esforço da administração pública para elaborar as metas e conduzir as avaliações de desempenho, é inconcebível que, na atual situação de fragilidade fiscal, qualquer governo continue criando, prorrogando ou ampliando incentivos e benefícios sem avaliar seus impactos.

A matéria foi distribuída inicialmente para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde, em 27 de fevereiro de 2019, fora designado o nobre Senador Luiz do Carmo como relator. Em 25 de maio de 2019, a matéria foi encaminhada à Mesa, para dar prosseguimento à tramitação dos Requerimentos n^{os} 468 e 469, de 2019, dos Senadores Randolfe Rodrigues e Rodrigo Cunha, para que o projeto fosse encaminhado ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Porém, ambos requerimentos foram retirados, em definitivo, pelos respectivos autores, e a matéria voltou à sua tramitação inicial, ainda para ser analisada apenas pela CAE.

Naquela Comissão, foram apresentadas seis emendas, todas de autoria do Senador Plínio Valério. Em 10 de dezembro de 2019, foi aprovado pela CAE o relatório do Senador Luiz do Carmo, que passou a constituir o parecer daquele colegiado, favorável ao projeto, nos termos da Emenda n.º 7-CAE, que acolhe as Emendas n.º 2 a n.º 6, e contrário à Emenda n.º 1. Encaminhado ao Plenário, no dia subsequente, para comunicação da conclusão da instrução da matéria e abertura de prazo para emenda, foi apresentada em 17 do mesmo mês a Emenda n.º 8 de Plenário, de autoria do Senador Luiz Pastore. Na mesma data, foi apresentado o Requerimento n.º 1.126, de 2019, também de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando audiência desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em relação ao projeto.



Tendo em vista a aprovação do mencionado requerimento, a matéria veio então, em 4 de fevereiro de 2020, à CCJ, para análise do projeto e das emendas, devendo retornar posteriormente à CAE, para análise da Emenda n.º 8-PLEN.

No entanto, no dia seguinte, foi publicado e deferido requerimento de autoria do Senador Luiz Pastore, solicitando a retirada da mencionada Emenda n.º 8-PLEN, de sua autoria.

Nesta Comissão, a matéria recebeu as Emendas n.ºs 9 a 13

No dia 6 de fevereiro, a matéria foi distribuída para o Senador Veneziano Vital do Rêgo emitir relatório. Não obstante, em 21 de outubro do mesmo ano, a matéria foi devolvida pelo relator em virtude de não mais pertencer aos quadros desta Comissão.

A matéria foi redistribuída ao Senador Antonio Anastasia, em 21 de janeiro de 2021. Em 8 de dezembro de 2021, após trâmites iniciais do relatório e apresentação de cinco emendas, Sua Excelência encaminha relatório com voto favorável ao Projeto e às Emendas n.ºs 9, 11 e 13, nos termos da Emenda n.º 7-CAE (Substitutivo), com seis subemendas que apresenta, e contrário às Emendas n.ºs 10 e 12. Em função da renúncia ao mandato de senador para assumir cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2 de janeiro de 2022, devolve a matéria.

Em 6 de abril de 2022, a Relatoria da matéria em questão no âmbito desta Comissão passou às mãos do Senador Tasso Jereissati, que atualizou e consolidou os pontos de análise convergentes com o trabalho desenvolvido pelo anterior Relator, na forma de um substitutivo, o qual foi apresentado em 14/07/2022, e que subsidia a maior parte das considerações que aqui submetemos à Comissão.

Não tendo sido votada a matéria, o término do mandato do eminente Senador Tasso Jereissati implicou na redistribuição da Relatoria. Fui agraciado com essa missão em 15/03/2023.

Desde então, não foram apresentadas novas emendas à proposição.



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Iniciemos pela discussão do texto original do projeto. A proposição acha-se redigida em boa técnica legislativa, atendendo ao disposto na Lei Complementar n.º 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*.

Não se identifica conflito entre o projeto de lei complementar e as normas constitucionais, legais ou regimentais, inclusive quaisquer dispositivos que possam se configurar como de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme § 1º do art. 61 da Constituição Federal de 1988 (CF88).

O Congresso Nacional (CN) tem a prerrogativa de legislar sobre as matérias de competência da União, em especial as que versam sobre sistema tributário, de acordo com inciso I e *caput* do art. 48 da CF88.

Da mesma forma, o projeto não contempla medidas para aumento de despesas públicas ou redução da receita, pelo contrário, o projeto fornece critérios, metas e procedimentos para racionalizar a concessão ou alteração de incentivo ou benefícios fiscais. Destarte, não há impacto orçamentário-financeiro, nos termos da LDO vigente, da própria LRF ou ainda do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Tal análise, inclusive, é coerente com o relatório aprovado na CAE, no qual o Relator se pronunciou acerca dos critérios jurídicos da matéria, quando ainda a tramitação fixada não incluía a CCJ.

A opção por lei complementar é adequada visto que o projeto altera outras leis complementares, bem como o Código Tributário Nacional,



formalmente sancionado como lei ordinária, mas que foi recepcionado como complementar em sentido material por força do art. 146 da CF88.

A matéria relativa a “critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa” e “avaliação periódica obrigatória dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios [...] com divulgação irrestrita dos respectivos resultados” foi encomendada ao tratamento de lei complementar pelo art. 4º, § 4º, incisos I e II, da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021. Em seu conteúdo substantivo, a presente proposição contempla um tratamento bastante completo para estas matérias, preenchendo parte significativa da regulação desejada pela Constituição. Não se pretende que este projeto substitua as proposições cujo encaminhamento o caput do mencionado art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109/2021 demanda ao Poder Executivo. No entanto, como acima se apontou, a iniciativa parlamentar é perfeitamente constitucional na matéria, e a proposição aqui apresentada avança bastante no estabelecimento de normativas essenciais a esse campo das finanças públicas. Assim, longe de substituir-se às iniciativas presidenciais preconizadas pela Emenda Constitucional, o projeto complementa-as e garante, de forma autônoma, importante avanço no mesmo sentido.

Outra lacuna normativa preenchida pelo projeto é na seara da “avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”, que é trazida como obrigação aos órgãos da administração pública, sob legislação cuja produção é colocada como exigência ao Poder Legislativo, pelo art. 37, § 16, da Constituição Federal (redação dada pelo art. 1º da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021). Ora, a concessão de benefícios e incentivos tributários, financeiros e creditícios é uma política pública de profundos impactos na economia e de vastas dimensões financeiras, como se demonstra logo adiante. A proposição que ora examinamos cumpre o papel de estabelecer em lei critérios e procedimentos específicos para que esse universo importantíssimo de políticas públicas seja passível de avaliação e transparência – cumprindo assim a demanda constitucional.

Nos termos de mérito, o tema é demasiadamente importante e tempestivo. Incentivo ou benefício fiscal, é um instrumento de política



pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Nesse sentido é também conhecido como subsídio governamental. Existem “incentivos” tanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários), quanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios).

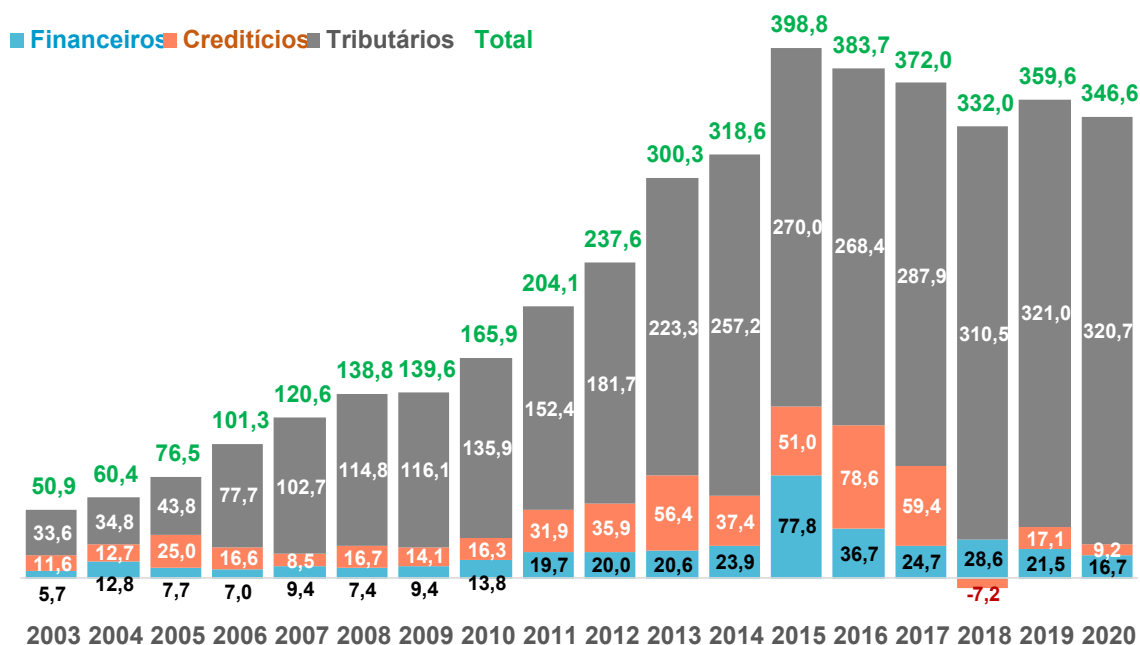
Sob a ótica econômica, subsídio constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado (como externalidades e assimetria de informação), ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais.

Os benefícios fiscais são, portanto, importantes mecanismos de política pública para qualquer ente federativo. Porém, diferentemente dos gastos diretos do governo, que são explícitos nas leis orçamentárias anuais (LOA) e têm diversos tipos de controle de sua expansão, como no caso da União, a regra fiscal conhecida como “Teto dos Gastos”, instituído pela Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, a maior parte dos benefícios dessa natureza são apenas elencados em demonstrativos e informações complementares aos projetos de lei orçamentária anuais (PLOA). Ou seja, esses benefícios, que são em geral uma forma implícita de gastos, não têm limite de prazo e nem teto fiscal como os gastos ou despesas orçamentárias. Dessa forma, possuem menor controle e transparência para a sociedade como um todo.

Conforme justificção do projeto, o Senador Esperidião Amim destaca a evolução do gasto tributário, estimando para 2019, época da proposição do PLP, R\$ 306 bilhões. Contudo, o valor observado em 2019 foi ainda maior, aproximadamente R\$ 321 bilhões, e manteve-se neste patamar em 2021 (conforme figura abaixo). São gastos tributários da ordem de 4,3% do PIB somente da União e, grande parte desses incentivos e benefícios são usufruídos por pessoas jurídicas.



Evolução dos incentivos e benefícios da União (R\$ Bilhões)



Fonte: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria e Secretaria Especial da Receita Federal (Ministério da Economia).

Exatamente por contemplar recursos públicos, as políticas financiadas por subsídios devem ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua necessidade ao longo do tempo.

A despeito da dimensão em termos monetários e da importância como política pública, hoje, em nossa legislação temos poucos dispositivos que versam sobre o tema. No texto atual da LRF, do art. 14, pouco pode ser depreendido, como a mensuração da estimativa de impacto e/ou as medidas de compensação previstas na “Seção II – Da Renúncia de Receita”.

Essa escassez normativa contrasta com o elevado grau de detalhamento com que é limitada, monitorada e regulada a despesa pública, ou o gasto direto, seja na LRF seja em outros atos normativos. Portanto é premente que nosso ordenamento jurídico nacional avance na direção de uma regulação precisa e completa sobre o tema de incentivos e benefícios.



Com efeito, o PLP n.º 41, de 2019, cumpre os requisitos constitucionais, legais e tem pertinência econômica e lógica. Esse também foi o entendimento da CAE, *vis-à-vis* o texto do substitutivo aprovado.

Assim, nos termos do § 5º do art. 133 do estatuto interno, passamos a analisar as emendas propostas – que, até a de número 6, se consubstanciaram na Emenda n.º 7-CAE, isto é, o substitutivo integral aprovado por aquela Comissão nos termos do § 6º do art. 133 e do § 6º do art. 246 do Regimento Interno.

A despeito dos aperfeiçoamentos incorporados na versão do substitutivo ao PLP n.º 41, de 2019, aprovado nos termos da Emenda n.º 7-CAE, são mantidos os critérios de técnica legislativa do texto original e o teor central de estabelecer critérios, metas e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza, não só tributária, mas também financeira e creditícia envolvendo pessoas jurídicas.

Nesse sentido, converge nossa avaliação geral positiva sobre ambos, projeto e substitutivo aprovado pela CAE. Contudo iremos, a partir de agora, trabalhar em ajustes e aperfeiçoamentos ao segundo texto, por sua precedência nos termos do art. 300, XIII, do Regimento. Assim, sobre a Emenda n.º 7-CAE serão analisadas as emendas apresentadas nesta CCJ, bem como melhorias a serem incorporadas na proposta conclusiva do presente relatório.

Este relatório propõe novo substitutivo, por meio da Emenda - CCJC, para tornar mais claro o conjunto de modificações legislativas que introduz, diante do número de ajustes parciais que entendemos adequado propor ao substitutivo da CAE, e que detalhamos abaixo. Adotamos, por concordância plena com seu conteúdo, a proposta de substitutivo já adiantada pelo Senador Tasso Jereissati em seu relatório anterior, acrescentando as ponderações adicionais que consideramos necessárias.

O art.1º da Emenda n.º 7-CAE promove modificações na Lei Complementar n.º 101, de 2000. Em seu art. 4º estabelece limite global para incentivos e benefícios para pessoas jurídicas. Ajustes redacionais são propostos para aperfeiçoamento do texto. No art. 14, as alterações foram



incorporadas no sentido de atender parcialmente a Emenda 13-CCJ, do Senador Luiz Carlos do Carmo.

No art. 14-A, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescido pelo substitutivo, as exigências de estudo econômico justificativo são fixadas para atos normativos de criação e ampliação de incentivos e benefícios. Ampliamos o escopo para incluir os entes subnacionais, como é o intuito original do projeto, e para além dos incentivos e benefícios de natureza tributária, dispostos no art. 14, incluindo também os de natureza financeira e creditícia do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, em coerência com o disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 2021. As demais alterações foram propostas com intuito de incorporar ajustes presentes na Emenda 11-CCJ, também do Senador Luiz Carlos do Carmo.

Outro ponto redacional sugerido é no § 1º do art. 26-B que estende as exigências do art. 14-A (fixação de metas e avaliação de seu atingimento) também aos atos individuais de concessão do benefício a cada contribuinte favorecido. A redação do § 1º utiliza, para denominar esse leque de medidas, uma única expressão (“avaliação individualizada das metas de desempenho”), o que pode levar a obscuridade no entendimento. Propomos explicitar que se trata de duas atividades distintas e igualmente exigíveis, a fixação de metas individuais de desempenho e a avaliação, também individual, dessas metas, preservando assim na sua integridade a compreensão do comando contido no art. 26-B.

Ajustes também foram incorporados à dispensa dada pelo inciso II do § 1º do art. 26-B às exigências de avaliação individual de metas quando o benefício em questão for o tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, na forma da Constituição. A dispensa é legítima, mas a redação do dispositivo permite entender que é colocada como uma exigência absoluta à administração. Isso, porém, ensejaria uma interpretação exageradamente ampla, pois pode haver casos em que se justifique essa avaliação individual quando da definição das regras do próprio benefício. Um projeto de natureza transversal não pode limitar a possibilidade de que a legislação do “Simples” ou de outro regime de tributação favorecida a microempresas entenda necessário estabelecer algum tipo de disciplina de metas individuais. Assim, a própria lei de instituição ou regulamentação do regime favorecido poderia solicitar, caso entenda necessária, tal exigência. Portanto, a dispensa



genérica de metas individuais para tais benefícios poderia permanecer, mas sem impedir que a legislação do próprio benefício as estabeleça.

Acerca do § 2º do art. 26-B, atingir as metas de desempenho traçadas não deveria garantir, de forma automática, a renovação do incentivo ou benefício. É um critério necessário, mas não suficiente. No caso, de atingimento final de um objetivo, pode tornar a política pública operacionalizada por incentivo ou benefício, desnecessária. Nesse sentido, proposta de ajuste é implementada, modificando o sentido desse dispositivo em relação ao substitutivo da CAE.

Incluímos um novo art. 2º ao PLP, renumerando os remanescentes, para alterar o título da Seção II do Capítulo III da LRF, de “Da Renúncia de Receita” para “Da Renúncia de Receita e dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira ou Creditícia”. Com a ampliação do escopo dos artigos sob essa Seção da Lei, que inclui incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, é adequada tal modificação. Os incentivos e benefícios tributários, creditícios e financeiros são assistências governamentais realizadas não apenas por renúncias de receitas, mas também por subvenções econômicas, assunção de dívidas, programas com taxas diferenciadas, e outros instrumentos que elevam a despesa pública.

O PLP, na forma Emenda n.º 7-CAE, além de aprimoramentos na LRF, apresenta o art. 2º que altera o CTN e o art. 3º a Lei Complementar n.º 105, de 2001 para adequá-las as modificações implementadas na lei de finanças públicas no que se refere ao sigilo tributário e bancário.

Quanto ao art. 2º, agora renumerado para art. 3º, que altera o art. 198 do CTN, demos nova redação suprimindo a alteração proposta para o §3º. As melhorias propostas inicialmente em termos de transparência aos incentivos ou benefícios cujo beneficiário seja pessoa jurídica já foram implementadas pela Lei Complementar n.º 187, de 16 de dezembro de 2021, que *dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal; altera as Leis n.ºs 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e 9.532, de 10 de dezembro de 1997; revoga a Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de*



2009, e dispositivos das Leis n.ºs 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

Acrescento ainda, por meio de um novo parágrafo segundo no art. 48-B, a previsão de um padrão simplificado de relatórios de avaliação dos incentivos e benefícios para os pequenos municípios de população inferior a 50.000 habitantes, a ser estabelecido pelo regulamento. Dessa forma, o projeto oferece a esses entes um tratamento menos exigente em termos de recursos administrativos e técnicos para a preparação dos documentos, de forma análoga ao tratamento mais favorecido que hoje o art. 63 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispensa a essas pequenas comunidades – sem afastar a exigência principal de transparência, nem a obrigatoriedade de divulgar integralmente a lista de beneficiários dos incentivos.

Realizados os ajustes presentes na Emenda n.º 14-CCJ, passamos a análise individual das emendas apresentadas nesta Comissão.

A Emenda de n.º 9, apresentada pelo Senador Paulo Paim, por meio de uma proposta de nova redação ao § 3º do art. 14-A, busca reiterar a incidência do projeto apenas sobre beneficiários pessoa jurídica, preservando concessões a pessoas físicas. A emenda foi formulada sobre a redação do projeto inicial, alterado no substitutivo da CAE. No mérito, a emenda está plenamente contemplada na redação do presente substitutivo. O *caput* do art. 14-A é explícito em determinar o escopo limitado ao beneficiário pessoa jurídica. A redação do § 3º é claro ao delimitar à *instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo*.

Quanto à Emenda n.º 10, que propõe a inclusão dos §§ 7º e 8º ao art. 14-A da LRF, apresentada pelo Senador Eduardo Braga, seu conteúdo exclui a Zona Franca de Manaus (ZFM) das exigências de vigência quinquenal, fixação de metas de desempenho e não-renovação diante do não-cumprimento de metas, em função da existência desse regime no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não vislumbramos razão para promover tal exceção. A exigência constitucional do art. 40 do ADCT não se refere a nenhum incentivo ou benefício fiscal em concreto, nenhuma lei ou programa em particular, mas à Zona Franca de Manaus como um todo, um programa



integrado “com suas características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais”. Não há como se interpretar essa exigência como a obrigação de manter qualquer benefício específico, qualquer isenção em particular, qualquer alíquota favorecida individualmente. Caso o fosse, a ZFM estaria inerte, impedida quer de reduzir, quer de ampliar benefícios, o que não encontra sustentação em nenhuma interpretação de nossa Constituição. O comando constitucional é que exista um regime integrado de regimes aduaneiros especiais e de incentivos, a ser desenvolvido ao longo do tempo mediante a legislação federal segundo as necessidades da política de desenvolvimento regional. O que, aliás, tem sido feito de forma contínua, com inúmeras modificações e ajustes ao longo do tempo. Esta flexibilidade é uma força da ZFM, e não uma fraqueza.

Vale destacar que o inciso I do § 3º do art. 14-A não torna a ZFM uma figura de duração quinquenal: apenas dispõe que cada um dos benefícios individuais da cesta integrada que a compõe sejam avaliados dentro desse período mínimo, ao longo da duração do regime. Portanto, não há absolutamente nenhuma incompatibilidade com a disposição constitucional.

Quanto ao mérito, não enxergamos compatibilidade entre excepcionar um determinado leque de incentivos e o princípio absolutamente universalista esposado pelo projeto. A razão de ser de incentivos e benefícios, é o cumprimento de determinado interesse público, e esse cumprimento deve ser objetivamente demonstrado segundo critérios claros e objetivos cujo processo de criação e explicitação deve ser parte do projeto. Sujeito a melhorias, como todos os incentivos e benefícios à pessoa jurídica. Não o fazer iria contra ao próprio diferencial que se almeja garantir com a ZFM. Políticas em todo território nacional seriam avaliadas e aperfeiçoadas para atingimento de melhores resultados, o que não ocorreria na ZFM, distanciando e não convergindo, prejudicando o desenvolvimento regional - caminho inverso do que se espera no dos dispositivos constitucionais. Seja na constitucionalidade, seja no mérito, o texto do projeto está adequado. Quanto à atribuição de competências regulamentares à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), também objeto da Emenda n.º 10, sofre óbice de natureza constitucional, pois este é um projeto de iniciativa parlamentar, e a atribuição de competências específicas a um determinado órgão do Executivo é vedada por desrespeitar a iniciativa privativa do



Presidente da República (já adotando, como o fazemos na linha de sucessivos julgados do Supremo Tribunal Federal, a interpretação mais restritiva possível para o § 1º do art. 61 e para o inciso VI do art. 84, ambos da Constituição). De todo modo, sendo a Suframa a entidade reguladora do regime da Zona Franca, é natural que caberá a esta superintendência dispor em regulamento sobre a matéria de seus incentivos e benefícios, pois já é da sua competência legal.

Em síntese, o projeto não altera em nada existência ou a duração da ZFM, nem apresenta qualquer incompatibilidade com o respectivo regime ou a Constituição. Por conseguinte, a emenda não foi acatada.

Além dessas duas emendas, foram apresentadas as Emendas n.ºs 11 a 13, de autoria do Senador Luiz do Carmo.

A Emenda n.º 11, sugere a inclusão de dois parágrafos no 14-A da LRF: pretende tornar limitação de renovação ou concessão de incentivos e benefícios com objetivo de desenvolvimento regional condicionada ao atingimento das finalidades originais do incentivo (§ 8º) e incluir as diretrizes de política regional nos estudos avaliativos desses incentivos e benefícios (§ 7º).

Quanto ao § 8º sugerido, lembramos que desenvolvimento regional, é um dos objetivos legítimos de uma política pública, como todos os outros objetivos que dependem de recursos públicos, orçamentários ou não orçamentários. Assim, repetimos a natureza universalista do projeto, já apontada na análise da Emenda n.º 10: o princípio geral é que todo incentivo ou benefício tem que cumprir uma finalidade, alcançar algum objetivo explícito de política pública, inclusive com metas de desenvolvimento regional. Aliás, a redução das desigualdades regionais já consta explicitamente como uma das possíveis dimensões admitidas para as metas dos incentivos, na forma do § 2º, inc. III, alínea 'g', do novo art. 14-A proposto. A política em si, não garante que o objetivo esteja sendo alcançado. Não há justificativa para não aplicar esse princípio de forma universal, sem privilegiar qualquer objetivo, segmento ou setor. Menos justificativa ainda haveria em forçar o ente público a manter o incentivo indefinidamente quando os seus objetivos não tiverem sido alcançados (o que poderia deduzir-se, equivocadamente, de uma leitura literal e apressada do texto da emenda proposta). Nesse sentido, discordamos com o mérito.



Quanto ao § 7º proposto pela emenda, traz pretensão meritória: se incentivos são dedicados a financiar uma determinada política, as diretrizes dos seus órgãos formuladores devem ser levadas em conta na avaliação. No entanto, a redação pode ser aperfeiçoada. Primeiro, tornamos o princípio válido para todos e não apenas para o “desenvolvimento regional”. Segundo, para relativizar o papel das “diretrizes”: são apenas um dos elementos de avaliação, não todos. Isso porque, existem considerações técnicas que são de natureza universal em análise de projetos e avaliação de programas, e que não podem ser subtraídas ao conhecimento da sociedade quando da avaliação. Além disso, “diretrizes” redigidas de forma suficientemente ambígua ou leniente podem validar automaticamente qualquer tipo de desempenho. Portanto, a ideia do parágrafo é acolhida, mas com redação ampliada no sentido de generalizar a ideia para qualquer que seja o objetivo do incentivo ou benefício e torne mais claro as diretrizes e critérios. Portanto, acolhemos parcialmente a Emenda n.º 11, na forma do § 7º do art. 14-A da LRF, proposto pelo substitutivo.

A Emenda n.º 12, por sua vez, pretende elencar situações para as quais se dispensaria, incondicionalmente, o cumprimento de metas para fins de renovação de incentivos alterando o art. 26-B da LRF. Entendemos que esse objetivo já está contemplado, de forma adequada, na atual alínea “b” do inciso I do § 1º do art. 26-B. Substituí-lo pela redação proposta pela emenda criaria condições genéricas que dispensariam qualquer alcance de metas, quando o que é essencial é estabelecer a relação causal entre a circunstância de caso fortuito ou força maior e a impossibilidade do atendimento. Uma das exceções previstas na emenda é quanto o crescimento anual médio do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro for menor que 1% no período avaliado ou negativo em ao menos um ano. A primeira dificuldade seria a referência de valor. O PIB potencial ou de equilíbrio do país pode ser de 1%. Então qualquer flutuação econômica, natural em qualquer economia, deveria interromper a avaliação? Adicionalmente, a taxa de crescimento de um país tem impactos diferenciados na sociedade e nas empresas. Por exemplo, um benefício fiscal que tenha objetivo exclusivamente ambiental (redução do desmatamento, redução de emissões de carbono) não tem motivo para ser dispensado do cumprimento de metas em função de uma circunstância genérica como crescimento inferior a 1% do PIB. A se acolher a emenda, um fato genérico na economia (crescimento inferior a 1%, ou crescimento negativo em apenas um ano do período de concessão) levaria a uma franquia automática do cumprimento de metas para todos os incentivos,



independentemente do impacto que tiver sobre as condições específicas da atividade incentivada.

A lógica do interesse público é que o incentivo é um favor que depende da sua eficácia em atingir os objetivos da política, e não um direito subjetivo do favorecido. A exceção é quando se demonstra objetivamente que a meta não foi atingida em razão direta da circunstância negativa, o que permitiria ainda manter algum tipo de expectativa fundamentada de que o incentivo funciona para aquele objetivo para o qual foi criado e, portanto, de expectativa de que a sua manutenção para o período subsequente permitirá atingir o objetivo quando o fator causal fortuito inexistir. A própria justificação da emenda cita o exemplo da pandemia causada pela Covid-19 e este ilustra precisamente o argumento que fazemos: por um lado, para a maioria das empresas, a pandemia trouxe uma redução brutal da receita e das margens, e isso pode ser colocado como causa plausível e direta da impossibilidade de atingimento de muitas metas de natureza econômica, ou que dependiam da lucratividade das operações; por outro lado, em algumas poucas empresas (como as do segmento de tecnologia da informação, ou algumas do mercado financeiro), a pandemia trouxe um enorme aumento de demanda, margens e lucratividade. Nesses casos, do ponto de vista da lógica da avaliação e da política pública, seria inviável alegar a impossibilidade do cumprimento de metas (de investimento, ou de manutenção dos postos de trabalho, por exemplo). Em qualquer caso, a exigência geral e impessoal de demonstração da relação causal entre o fator fortuito e a impossibilidade de cumprimento da meta é a única forma de garantir que o incentivo seja um instrumento de promoção de algum interesse público legítimo. Portanto, entendemos que o texto já tem instrumentos para excepcionalizar o não-atingimento quando demonstrada relação causal com o fato em questão. Portanto, a emenda não é acolhida.

A Emenda n.º 13 retira da definição da renúncia de receitas os diferimentos de tributos de até 90 dias. Um diferimento de curtíssimo prazo é um recurso válido e frequente de enfrentamento de situações de calamidade (por exemplo, o diferimento do pagamento de tributos municipais para contribuintes de regiões afetadas por calamidades naturais). O problema grave do uso de diferimentos para conceder favores fiscais são aqueles concedidos por prazos longos, que representam praticamente um abandono do imposto. Contudo, não se pode deixar de restringir esse raciocínio a diferimentos limitados a esse prazo, pois prorrogações dele podem ser um



mecanismo para que tentem burlar o espírito dessa exceção. Com efeito, a redação da emenda é ajustada conforme sugestão do Senador Anastasia em seu último relatório, ao invés de retirar o diferimento da regra geral, coloque-se o prazo de até 90 dias como uma exceção, sem possibilidade de prorrogações. Nesse sentido, acolhemos a emenda com a redação dada ao § 6º do art.14, presente na Emenda -CCJ (Substitutivo) apresentada por este relatório.

Analizadas as emendas desta Comissão, retornamos à atenção a Emenda n.º 8-PLEN, do Senador Luis Pastore. Em termos regimentais, a análise é desnecessária, dado que essa foi retirada pelo autor. No entanto, o tema não deve ser omitido no debate da proposição por esta Comissão. Trata-se da análise de compatibilidade entre as novas exigências do PLP n.º 41, de 2019, e as disposições da Lei Complementar n.º 160, de 7 de agosto de 2017 – que concretizou o acordo celebrado sobre a “guerra fiscal” do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação).

A Lei Complementar n.º 160, de 2017, autoriza a celebração de convênio por deliberação majoritária dos Estados e do Distrito Federal, para fins de remissão de débitos decorrentes de incentivos e benefícios concedidos de forma unilateral, pelas unidades federadas, sem observância à alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal (sem convênio previamente aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz), bem como para reinstituição desses mesmos incentivos e benefícios, se vigentes na data de publicação da referida Lei Complementar (8 de agosto de 2017).

Além disso, o acordo permitiu a extensão dos favores reinstituídos a contribuintes localizados na mesma ou em outra unidade federada da mesma região geoeconômica (a chamada “cola” dos incentivos) e estipulou prazos máximos de vigência de tais desonerações fiscais. A Lei Complementar n.º 160, de 2017, é uma lei de caráter excepcional, que, diante da necessidade de preservar a segurança jurídica dos contribuintes, teve necessariamente de incluir em suas disposições a ressalva de que fossem expressamente “afastadas as restrições decorrentes da aplicação do art. 14 da [LRF], que possam comprometer a implementação das disposições desta Lei Complementar” (conforme o art. 4º do diploma legal), inserida em seu texto



pelo respectivo Relator por solicitação dos Estados, para enfrentar “o quadro de grave insegurança jurídica que o tema suscita”. Portanto, os efeitos da Lei Complementar n.º 160, de 2017, devem ser ponderados na aplicação do PLP n.º 41, de 2019, até para que não se abra nenhuma possibilidade de retorno aos problemas ocasionados pela “guerra fiscal” e que, por aquele instrumento, tentou-se eliminar.

Do ponto de vista da efetividade normativa, há aparente antinomia intertemporal: a Lei Complementar n.º 160, de 2017, posterior à LRF, afasta em seu art. 4º quaisquer restrições que possa impor o estatuto geral a suas disposições específicas. O PLP n.º 41, de 2019, posterior a ambas, vem agora modificar a lei geral, LRF, exatamente no tema incentivos e benefícios. Portanto, é apropriado que a nova redação da lei trate de forma precisa as questões específicas da Lei Complementar n.º 160, de 2017, como uma exceção ao novo regramento geral.

Nessa direção incluímos no novo substitutivo, o art. 5º nos termos propostos pelos Senadores Anastasia e Jereissati em seus relatórios. Concordamos com a necessidade de que os novos dispositivos propostos pelo PLP n.º 41, de 2019, quanto aos prazos máximos e condições para estabelecimento e concessão de incentivos e benefícios possam ser dispensados, em caráter excepcional, para fins do ato de reinstituição – de forma autorizativa e a critério da concedente. Contudo, todos os dispositivos relacionados à avaliação periódica e à transparência continuam como exigências – pois em nada tais disposições comprometeriam a segurança jurídica assegurada pela Lei Complementar n.º 160, de 2017. Tampouco são afetadas em nenhuma medida as condições de competição de um Estado em relação aos demais pelo simples fato de que se tornem conhecidos os efeitos reais dos incentivos concedidos – máxime porque a exigência aplica-se indistintamente a todos os entes.

No geral, se a solução intermediária aqui proposta, por um lado, limita o impacto benéfico das mudanças gerais do PLP 41, de 2019 (na medida em que os incentivos concedidos nos termos da Lei Complementar n.º 160, de 2017, não estariam submetidos à disciplina do cumprimento de metas e objetivos), por outro lado, preserva a segurança jurídica buscada por aquele instrumento, sem prejuízo de garantir ao cidadão contribuinte a transparência universal em relação aos resultados verificados das decisões de concessão de incentivos ou benefícios.



Por fim, concluo a análise expressando concordância plena com os fundamentos econômicos e administrativos da iniciativa e de sua implementação na forma do substitutivo. Ressalto, na linha dos Relatores anteriores, a importância do tema para as finanças públicas e, principalmente, para o país - ao melhorar as políticas públicas de incentivos e benefícios. Agora esta questão torna-se ainda mais urgente, em um momento em que a solidez fiscal tem se deteriorado, e os incentivos e benefícios retornam a uma trajetória ascendente sem qualquer planejamento e avaliação prévia ou análise de custo-oportunidade. Esse projeto é importante, relevante e acima de tudo oportuno.

Destaco que, além da aprovação enfática na CAE, o substitutivo foi construído, ao longo de toda a sua tramitação naquela comissão e na CCJC, em processo colaborativo com os órgãos técnicos do Poder Executivo, que trouxeram, através de intensos contatos com os sucessivos Relatores, inúmeras contribuições ao debate, e tiveram todas as suas sugestões acatadas.

Ao aperfeiçoar a Lei de Responsabilidade Fiscal, o projeto será de extrema importância não apenas para a União, mas também para estados e municípios, levando-os a reavaliar o impacto e alcance dos incentivos e benefícios, não só nas contas públicas, mas no bem-estar da sociedade.

Ao estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa favorece, ainda, o atendimento ao objeto de uma determinação constitucional presente no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 2021, sem prejudicar ou sobrepor-se à iniciativa presidencial sobre a matéria, constante do caput do mencionado artigo.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar n.º 41, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, e das Emendas n.ºs 7-CAE, 9, 11 e 13 na forma do seguinte substitutivo, restando rejeitadas as demais:



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Oriovisto Guimarães

EMENDA N.º – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 41, DE 2019

Altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, para estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão, alteração e avaliação periódica dos impactos econômico-sociais dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 4º**

I –

.....

g) limite global de incentivos e benefícios para o exercício, referente ao valor máximo de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas, dos quais decorra diminuição de receita ou aumento de despesa.

.....

§ 5º A lei de diretrizes orçamentárias será integrada por Anexo de Incentivos e Benefícios, de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas, que conterá a previsão dos benefícios que produzirão efeitos no exercício de referência e nos dois subsequentes. ” (NR)



“Art. 14.....

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, diferimento, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que:

I – excepcionem o Sistema Tributário de Referência, assim entendida a estrutura legislativa que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;

II – concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas; e

III – destinem-se ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto do ente da Federação, para a consecução do mencionado objetivo.

§ 2º Se ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* decorrer da condição contida no inciso II, o incentivo ou benefício ficará suspenso até que implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 4º Na hipótese de não atendimento ao disposto no *caput* e incisos I ou II, sem prejuízo da correspondente apuração de responsabilidade, fica imediatamente suspenso o incentivo ou benefício de natureza tributária até que sejam atendidas ou implementadas as condições exigidas nos citados dispositivos.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, Ato do Chefe do Poder Executivo, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, no caso da União, ou do Chefe do Poder Legislativo, nos demais entes, declarará a suspensão do incentivo ou benefício tributário e o seu levantamento quando implementadas as condições legais.

§ 6º Não será considerado como renúncia de receita, nos termos do § 1º, o diferimento que implique em postergação do fato gerador ou do pagamento do tributo por prazo igual ou inferior a 90 (noventa) dias, contados daquele em que seria considerado ocorrido o fato gerador ou devido o imposto, desde que não haja prorrogação, a qualquer título, que leve o benefício a estender-se por prazo total superior aos mencionados 90 (noventa) dias. ” (NR)



“**Art. 14-A.** O ato normativo de concessão, alteração, ampliação, manutenção ou renovação de qualquer incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia, que implique renúncia de receita ou aumento de despesa e cujo beneficiário seja pessoa jurídica, deve especificar os objetivos da política pública a que se destina e estar acompanhado de prazo de vigência, metas de desempenho, bem como atender aos critérios de funcionalidade e efetividade e ser administrado mediante mecanismos permanentes de avaliação e transparência, que atendam aos padrões mínimos estabelecidos pelo Poder Executivo.

§ 1º Toda proposição legislativa, incluindo qualquer emenda ou parecer a ela apresentado, que amplie, reduza ou altere incentivo ou benefício de que trata este artigo, ou modifique sua abrangência, será acompanhada da respectiva avaliação de resultado atualizada pelo proponente.

§ 2º As metas a que se refere o *caput*:

I – deverão ser descritas de forma clara e precisa, no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão, especificando, para cada uma delas, o exercício financeiro;

II – deverão estar baseadas em indicadores objetivos de natureza quantitativa, acompanhados de avaliações e indicadores qualitativos, quando pertinentes, podendo ser medidas ao longo de uma ou mais das seguintes dimensões:

- a) número de empregos diretos e indiretos gerados, que se pretende atingir;
- b) aumento ou diminuição de importações e/ou exportações de determinado produto;
- c) aumento da arrecadação de determinados impostos ou contribuições para os entes da Federação;
- d) realização de investimentos diretos e indiretos, com consequente aumento de produto potencial e/ou competitividade;
- e) geração de renda;
- f) redução da pobreza;
- g) redução das desigualdades regionais;
- h) melhorias quantificáveis de impacto ambiental;
- i) outros indicadores objetivos de ordem econômica e social.

III – poderão ser especificadas para o horizonte temporal adequado à consecução dos objetivos de política pública a que se



destina o incentivo ou benefício, mas serão necessariamente desdobradas em valores aplicáveis a cada exercício financeiro;

IV – são condições imprescindíveis para fins da renovação de que trata o § 3º, inclusive se o ato normativo original de criação do incentivo ou benefício não as definiram, caso em que deverão ser fixadas por novo ato que atenda aos requisitos deste artigo.

§ 3º A instituição dos incentivos e benefícios de que trata este artigo obedecerá às seguintes disposições:

I – deverá conter cláusula de vigência de no máximo 5 (cinco) anos;

II – toda e qualquer renovação de incentivo ou benefício deverá apresentar novas metas de desempenho global da medida, a serem alcançadas no período de vigência subsequente, ficando condicionada à comprovação do atingimento de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) das metas de desempenho previstas para todo o período original de vigência;

III – os incentivos e benefícios não renovados em razão do não atingimento de metas nos termos do inciso II não poderão ser objeto de nova proposição normativa ou legislativa pelo período de 5 (cinco) anos;

IV – a estimativa do valor do benefício instituído ou renovado deverá ser compatível com o limite global de que trata o art. 4º, inciso I, alínea ‘g’, considerado o conjunto de incentivos e benefícios de cada ente;

§ 4º O ato normativo de criação, renovação, prorrogação ou ampliação de incentivo ou benefício deverá ser acompanhado de estudo econômico demonstrando a relação de causa e efeito pretendida entre a concessão do incentivo ou benefício e os objetivos a ele designados na dimensão das metas de desempenho definidas.

§ 5º Considera-se ato normativo, para fins deste artigo, qualquer das espécies legislativas contempladas no art. 59, incisos II a VI, da Constituição Federal, inclusive a lei específica a que se refere o art. 150 § 6º ou a alínea ‘g’ do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como qualquer outro instrumento que, na conformidade do direito tributário e da legislação respectiva, habilite um ente da Federação a conceder o respectivo incentivo ou benefício.

§ 6º A eventual inobservância de qualquer das normas de direito tributário na criação ou concessão de um incentivo ou benefício não afasta nenhuma das obrigações estabelecidas nesta Lei Complementar em relação ao mesmo.



§ 7º Entre os fatores levados em conta para fins da definição dos indicadores de que trata o § 2º, inciso II, estarão as diretrizes e critérios fixados pela legislação que estabeleça a política pública a que o incentivo ou benefício deva atender, sendo as diretrizes fixadas pelos órgãos aos quais a mesma legislação atribua competência para sua formulação e regulamentação. ”

“**Art. 26.**

.....

§ 2º Sem prejuízo do enquadramento de outras modalidades, entendem-se abrangidas no conceito do *caput*:

I – concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas;

II – subvenções sociais e econômicas, incluídas as equalizações de preços e juros, na forma de rebates, bônus de adimplência e garantia de preços de produtos, assunção de dívidas, além de quaisquer outros benefícios financeiros;

III – benefícios creditícios, assim entendidos como gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis aos beneficiários do programa do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos;

IV – contribuições correntes, de capital e auxílios;

V – participação em constituição ou aumento de capital. (NR)

“**Art. 26-A.** A concessão, ampliação ou renovação de qualquer benefício de natureza financeira ou creditícia a pessoas jurídicas deve atender aos requisitos do art. 14-A, os quais devem ser demonstrados no ato normativo de sua instituição e nos atos administrativos de sua concessão.

§ 1º Incluem-se entre os benefícios de que trata este artigo aqueles definidos no art. 26, § 2º, incisos II e III.

§ 2º Nas políticas de concessão de financiamento e subvenção econômica sob a forma de equalização de taxas de juros:

I – o prazo das operações individuais poderá ser superior a 5 (cinco) anos, renovável sempre que obedecidos, na renovação, os critérios estabelecidos na legislação; e

II – caso os programas de financiamento não sejam renovados, as operações contratadas antes da interrupção serão mantidas, ainda



que não tenha ocorrido o desembolso ou pagamento de subvenção econômica.”

“**Art. 26-B.** Aplicam-se a todo e qualquer ato administrativo de concessão ou renovação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia a pessoa jurídica ou conjunto identificado de beneficiários que sejam pessoas jurídicas, os critérios estabelecidos no art. 14-A, especialmente as exigências do seu § 3º especificadas em função das circunstâncias específicas do objeto da concessão.

§ 1º As metas de desempenho de que trata este artigo deverão ser fixadas em caráter individualizado para cada beneficiário, e sua avaliação, também individualizada, obedecerá ainda aos critérios abaixo:

I – deverá levar em conta, para apuração do não-atingimento de metas em cada caso concreto:

a) o eventual inadimplemento, por parte do ente que conceda o incentivo ou benefício, de obrigação de prestação positiva de sua responsabilidade cujo compromisso esteja formal e objetivamente registrado como componente da política pública de incentivo ou benefício nos atos normativos que a estabelecem ou no ato administrativo que a concede; e

b) outras circunstâncias de caso fortuito ou força maior, desde que fiquem demonstradas a relação causal entre sua ocorrência e a impossibilidade de atingimento das metas por parte do beneficiário no período avaliado, bem como a viabilidade do atingimento delas no novo período para o qual se delibera a renovação; e

II – é dispensada quando o incentivo ou benefício de que se trata integrar política de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte estabelecida em cumprimento à alínea ‘d’ do inciso III do art. 146 e ao parágrafo único do art. 146, ambos da Constituição Federal, salvo quando se tratar de exigência prevista nos atos normativos de criação da política em questão;

§ 2º Caso o incentivo ou benefício tenha atingido os objetivos sem a necessidade de sua continuidade para manutenção dos objetivos, o chefe do Poder Executivo encaminhará no prazo, não superior a 12 (doze) meses, ato normativo revogando-o.

§ 3º A renovação do incentivo ou benefício a qualquer beneficiário só poderá ser concedida mediante o atendimento ao disposto neste artigo.



§ 4º Não se aplica o disposto neste artigo aos incentivos e benefícios cujo ato normativo de criação estabeleça a sua aplicabilidade em caráter vinculado a qualquer beneficiário que cumpra condições objetivas e verificáveis, nele previamente definidas quantitativa e qualitativamente, deixando à administração tão somente o dever de atestar a conformidade do cumprimento de tais exigências gerais, sem nenhuma possibilidade de discriminação em função do mérito administrativo ou gerencial do ato.”

“**Art. 48-B.** A gestão de benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia concedido a pessoa jurídica obedecerá a exigências de transparência e avaliação de resultados, incluindo:

I – obrigatoriedade da avaliação dos benefícios, conforme os critérios estabelecidos no art. 14-A, e o plano de trabalho anual de fórum institucional estabelecido para essa finalidade, o qual conterà, pelo menos:

a) estimativa do impacto na arrecadação do respectivo ente da Federação;

b) indicadores quantitativos que permitam avaliar o atingimento dos objetivos que motivaram a criação ou manutenção do incentivo ou benefício; e

c) metodologia, memória de cálculo e fontes de dados utilizados.

II – divulgação do resultado das avaliações de que trata o inciso I, para integrar anexo específico do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

III – obrigatoriedade de divulgação de lista com identificação individualizada das pessoas jurídicas:

a) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza tributária e respectivos valores, em relação às respectivas informações declaradas à administração tributária, na forma por esta disciplinada; e;

b) beneficiárias de incentivos e benefícios de natureza financeira ou creditícia e respectivos valores.

§ 1º Para os fins da avaliação anual de que trata o inciso I, o regulamento determinará o órgão gestor do incentivo ou benefício, o qual será responsável pelo seu acompanhamento, monitoramento e avaliação periódica anual, por meio de relatórios e outros instrumentos que servirão de base para a produção do instrumento previsto no art. 4º, § 5º.



§ 2º O regulamento estabelecerá padrões simplificados para a elaboração dos relatórios de avaliação de que trata este artigo por parte dos municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil habitantes), mantida em qualquer caso a obrigatoriedade da publicação integral da lista de que trata o § 1º, inc. III”

“Art. 53.

.....

§ 1º

.....

III – da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes; e

IV - dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia concedidos.

.....” (NR)

“Art. 59.

.....

§ 4º O Tribunal de Contas com jurisdição sobre o ente da Federação responsável pela concessão do incentivo ou do benefício examinará o instrumento previsto no art. 4º, § 5º, e sobre ele emitirá parecer abordando:

a) o atingimento das metas de desempenho previamente estabelecidas para os incentivos e benefícios;

b) as constatações que, eventualmente, recomendem ao Poder Legislativo qualquer alteração nas condições do incentivo ou benefício, quer pelo não atingimento das metas nos termos do art. 14-A, § 3º, inciso II, quer por qualquer outro critério avaliativo suscitado.

§ 5º O parecer a que se refere o § 4º:

a) será encaminhado ao Poder Legislativo correspondente em prazo não superior àquele em que for oferecido o parecer sobre as contas anuais a que se refere o art. 71, inciso I, da Constituição Federal, ou seu correspondente nos termos das constituições estaduais e leis orgânicas municipais, podendo ser integrado a este ou consistir em peça específica, a critério do respectivo Tribunal;

b) referir-se-á aos relatórios de avaliação de incentivos e benefícios apresentados à lei de diretrizes orçamentárias vigente para o exercício ao qual se referem as contas anuais objeto de parecer; e



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Oriovisto Guimarães

c) não exclui nem limita qualquer outra iniciativa de fiscalização dos Tribunais de Contas sobre os incentivos e benefícios, nos termos da respectiva legislação instituidora.” (NR)

Art. 2º A Seção II do Capítulo III da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte denominação:

“SEÇÃO II

Da Renúncia de Receita e dos Incentivos ou Benefícios de Natureza Tributária, Financeira ou Creditícia” (NR)

Art. 3º O § 1º do art. 198 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 198**

§ 1º

.....

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa;

III – confirmação de informação prestada por beneficiário, inclusive de pessoa relacionada, de ação ou programa que acarrete despesa pública, nos termos da lei; e

IV – solicitação de informações necessárias ao regular exame das contas anuais dos órgãos que compõem a Fazenda Pública de parte dos órgãos de controle externo de que tratam os artigos 70 e 75 da Constituição Federal e do controle interno do Poder Executivo, nos termos da lei.

.....” (NR)

Art. 4º O § 3º do art. 1º da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“**Art. 1º**

.....

§ 3º



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Oriovisto Guimarães

.....
VIII – a prestação ou publicação de informações relativas à identificação de beneficiários e valores aproveitados na concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia que implique diminuição de receita ou aumento de despesa, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

.....” (NR)

Art. 5º. Os atos que implementem a reinstituição de incentivos ou benefícios nos termos do inciso I do art. 1º e dos art. 2º, 3º, da Lei Complementar n.º 160, de 7 de agosto de 2017, poderão ser editados sem a observância do disposto no *caput* e no § 2º do art. 14 e no § 3º do art. 14-A da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão,

Senador _____

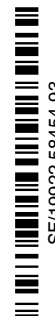
Presidente

Senador **ORIOVISTO GUIMARÃES**
(PODEMOS/PR)
Relator

3

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Acrescenta o art. 15-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*, para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos usados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).



SF/19922.58454-93

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 15-A:

“**Art. 15-A.** O processo licitatório para compra de equipamento usado em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) deve levar em consideração o seu adequado aproveitamento ao longo de sua vida útil, vedando-se a celebração de contrato de aquisição até que se comprove:

I – existência de profissionais habilitados e em número suficiente, no quadro de pessoal da Administração, para a operação do equipamento ou realização de processo de treinamento ou de contratação dos profissionais necessários;

II – realização de processo para contratação de serviço de manutenção e reparo do equipamento, contratação essa que deve prever a realização do serviço, de forma célere, ao longo de toda a vida útil do equipamento; e

III – existência de espaço físico apto para a instalação do equipamento ou de cronograma de obra de construção ou adaptação do espaço físico com conclusão prevista para data anterior à da entrega do equipamento.

Parágrafo único. Os agentes públicos que praticarem atos em desacordo com as disposições deste artigo sujeitam-se às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal.”

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

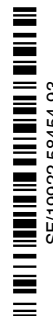
JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem o objetivo de conferir maior racionalidade ao processo de compra de equipamentos usados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo a obrigatoriedade de levar em consideração o seu adequado aproveitamento ao longo de toda a sua vida útil. Esperamos, com essa medida, dar fim a um sério problema enfrentado pelos serviços públicos de saúde: o desperdício de recursos públicos com a aquisição de equipamentos para exames médicos que não são utilizados de maneira adequada.

Com efeito, são frequentes os relatos de equipamentos médicos – muitos deles de alto custo – que ficam abandonados, sem uso, por longos períodos, em razão da negligência de administradores que não providenciaram condições adequadas para sua instalação, reparo e manutenção, nem proporcionaram o treinamento necessário para os profissionais que deveriam operá-los. Esse problema é grave não apenas pelo emprego inadequado de recursos públicos, mas também pelos prejuízos diretos causados à população, a quem é negado o acesso aos serviços de saúde.

Determina-se, especificamente, que a celebração dos contratos de aquisição desses equipamentos fica condicionada à comprovação de que a Administração conta com profissionais capacitados para a sua operação, ou que, alternativamente, já tenha tomado as providências pertinentes para a sua contratação ou para o oferecimento do treinamento necessário. A assinatura dos contratos de compra dos equipamentos de saúde também dependerá de comprovação de que a Administração esteja concretizando o processo de contratação dos serviços de manutenção e reparos indispensáveis para o funcionamento dessas máquinas. Exige-se, ainda, a demonstração de que a Administração irá dispor, até a data de entrega do equipamento, de espaço físico adequado para sua instalação.

Os gestores que desrespeitarem essas determinações estarão sujeitos às sanções administrativas previstas nos regulamentos próprios de cada ente federativo, bem como às punições cabíveis de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo de eventual responsabilização civil e criminal.



É importante salientar que este projeto foi inspirado, com as devidas adaptações, em uma proposta apresentada em 2016 por uma aluna da rede estadual de Sergipe, a jovem Giulia Oliveira Pardo, no âmbito do programa Parlamento Jovem Brasileiro. Além do mérito próprio da medida, o projeto ganha, assim, um brilho especial pela valorização do potencial da juventude brasileira.

Certo de que a proposta aperfeiçoa o processo de compra de equipamentos para a realização de procedimentos diagnósticos e terapêuticos no âmbito do SUS, conclamo as Senhoras Senadoras e os Senhores Senadores a demonstrarem seu apoio ao projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador ALESSANDRO VIEIRA





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2641, DE 2019

Acrescenta o art. 15-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos usados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

AUTORIA: Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - inciso XXI do artigo 37
- 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
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos - 8666/93
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8666>

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.641, de 2019, do Senador Alessandro Vieira, que *acrescenta o art. 15-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos usados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.641, de 2019, de autoria do Senador Alessandro Vieira, que acrescenta o art. 15-A à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O projeto disciplina o processo licitatório para compra de equipamentos utilizados em procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), que deve levar em consideração o seu adequado aproveitamento ao longo de sua vida útil. Com esse objetivo, o PL veda a celebração de contratos de aquisição desses equipamentos até que sejam atendidos alguns requisitos, que seriam as comprovações de:

I – existência de profissionais habilitados e em número suficiente para a operação do equipamento;

II – realização de processo para contratação de serviço de manutenção e reparo do equipamento, durante toda a sua vida útil; e

III – existência de espaço físico apto para a instalação do equipamento.

O parágrafo único do art. 1º da proposição dispõe que *os agentes públicos que praticarem atos em desacordo com as disposições deste artigo sujeitam-se às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal.*

Na justificação, o autor destaca que a finalidade da proposição é dar fim ao desperdício de recursos públicos gastos com a aquisição de equipamentos que não são utilizados de maneira adequada.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, já apresentamos relatório pela aprovação do projeto com duas emendas.

Mantemos, neste novo relatório, a mesma orientação quanto à aprovação da proposição. Há, contudo, outro ajuste necessário a ser feito no PL, em razão da publicação da Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). É preciso adequá-lo à nova lei em vigor, o que será detalhado no tópico seguinte.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos dos arts. 101 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar a matéria, tanto sob o aspecto da constitucionalidade, quanto sob o prisma do mérito.

O projeto versa sobre normas de licitação e contratos na Administração Pública direta e indireta. Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Além disso, a matéria tratada no projeto não está elencada naquelas de iniciativa reservada, notadamente as previstas no art. 61, § 1º, da Constituição.

Portanto, a iniciativa para o presente projeto de lei é formalmente constitucional e não há reserva de iniciativa na hipótese.

No tocante ao aspecto material, a proposição também não afronta qualquer dispositivo constitucional, pois não fere cláusulas pétreas e nem apresenta incongruência com princípios gerais estabelecidos na Lei Maior e relacionados com o tema sob estudo.

Quanto à juridicidade em sentido estrito, o projeto atende aos pressupostos de novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento legal vigente.

Convém ainda frisar que a técnica legislativa empregada é apropriada, observando os ditames das Leis Complementares n^{os} 95, de 1998, e 107, de 2001, que dispõem *sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*.

Ainda quanto à técnica legislativa, entendemos necessário fazer pequenos ajustes redacionais, sem alteração material da proposição. As alterações estão apresentadas nas emendas propostas neste relatório.

A tramitação do projeto tem respeitado os ditames fixados no Regimento Interno do Senado Federal.

Do ponto de vista do mérito, o PLS nos parece conveniente e oportuno.

No mérito, entendemos que a proposição comporta alguns aperfeiçoamentos que passaremos a justificar e que, ao final, consolidaremos em emenda substitutiva.

Consoante já relatado, a proposição estabelece requisitos a serem observados para a assinatura dos contratos de compra de equipamentos utilizados no Sistema Único de Saúde, com o objetivo de combater gastos com aquisições de equipamentos utilizados de maneira inadequada.

O objetivo da proposição é nobre e merece ser aprovado, com alguns aperfeiçoamentos.

A primeira observação é que o PL altera a Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993. Acontece que esse diploma legal, no dia 1^o de abril de 2023, será revogado pela Lei n^o 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), por força do que dispõe o art. 193, inciso II, dessa Lei.

Assim, é preciso adaptar o projeto ao novo diploma legal que disciplina as licitações e os contratos administrativos, o que fazemos na forma da emenda substitutiva ao final apresentada.

O segundo ponto de aperfeiçoamento que identificamos é quanto ao alcance da proposição. Pela sua redação, é possível que as novas regras tenham alcance mais abrangente do que o pretendido.

Depreende-se do espírito da proposição que os novos requisitos estabelecidos para a celebração dos contratos de compra devem ser exigidos apenas para equipamentos sofisticados, de uso complexo e de alto custo.

Acontece que a proposição pode alcançar equipamentos simples, sem complexidade, e de baixo valor. Nosso receio é que se interprete que as novas exigências sejam necessárias para a contratação da aquisição de equipamentos que não justifiquem o aumento da complexidade do processo de compra.

Entendemos ser indesejável aumentar, sem necessidade que justifique, as exigências do já muito burocrático processo licitatório. A redação da proposição pode, por exemplo, ensejar a interpretação de que os requisitos nela elencados são necessários para a aquisição de um bisturi ou de uma maca.

Julgamos ser importante haver algum recorte na proposição quanto ao valor do equipamento ou de seu grau de sofisticação. Assim, estamos sugerindo que os novos requisitos para a celebração de contratos de aquisição sejam necessários apenas para equipamentos de valor superior ao previsto para a dispensa de licitação, disciplinado no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021. Esse valor atualmente está fixado em R\$ 50.000,00.

Na nossa sugestão, os novos requisitos também devem ser aplicados apenas quando o equipamento exigir custo anual de manutenção ou de operação no patamar do valor indicado no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Outro ponto que merece aperfeiçoamentos trata da necessidade de comprovação de realização de processo de contratação de serviço de manutenção e reparo do equipamento ao longo de toda a sua vida útil.

Essa exigência pode ser inexecutável ou de difícil cumprimento pelo gestor. É que o art. 113 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que a contratação do serviço de manutenção é de 5 (cinco) anos.

Não é difícil imaginar que a vida útil de alguns equipamentos de saúde seja superior aos cinco anos previstos como prazo máximo de validade de contratos de prestação de serviços.

Como poderá, então, o gestor comprovar a existência de contratação de serviços de manutenção durante toda a vida útil do equipamento se a própria lei impede esse tipo de contratação por prazo superior a sessenta meses?

De fato, nos casos em que a vida útil do equipamento for superior a cinco anos, não será possível comprovar a contratação de serviço de manutenção ou reparo, ante a proibição legal de celebração de contratos por prazo superior a esse período.

Parece-nos que o adequado seria estabelecer exigência inicial da contratação de serviços de manutenção nos primeiros sessenta meses, sendo obrigatória a celebração de sucessivos contratos de manutenção durante toda a vida útil do equipamento.

Questão que também merece aperfeiçoamento é quanto ao marco para o cumprimento das exigências. Atualmente, o projeto determina que o gestor deve comprovar os requisitos antes da aquisição do produto. Parece-nos que o critério mais adequado seria exigir os requisitos após a aquisição. Assim, o gestor não seria obrigado a contratar pessoal, realizar treinamentos, e contratar serviço de manutenção antes mesmo da chegada do equipamento. No substitutivo, estamos sugerindo que o gestor deve atender a todos os requisitos no prazo máximo de 6 meses após o recebimento do equipamento.

Sugerimos, ainda, previsão de *vacatio legis* de 180 dias, para evitar que a nova lei incida sobre processos de licitação em curso. Por fim, sugerimos trocar o termo “usado” por “destinado”, a fim de evitar qualquer interpretação no sentido de que a proposição pretende autorizar a compra de equipamentos não novos.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** do PL nº 2.641, de 2019, e, no mérito, pela sua **aprovação**, na forma do seguinte substitutivo.

EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)

Acrescenta o art. 44-A à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, para estabelecer requisitos para a compra de equipamentos destinados a procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 44-A:

“**Art. 44-A.** O processo licitatório para compra de equipamentos destinados a procedimentos diagnósticos ou terapêuticos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) que tenha valor superior ao previsto no inciso II do art. 75 deve levar em consideração o seu adequado aproveitamento ao longo de sua vida útil.

§ 1º No edital de licitação, deve constar a demonstração da capacidade instalada para operação do equipamento ou o plano de atendimento de requisitos necessários à operação.

§ 2º O plano de atendimento aos requisitos deve conter, ao menos:

I - demonstração da adequação orçamentária referente à manutenção e operação do equipamento;

II - cronograma para realização de treinamento ou de contratação de pessoal habilitados à operação do equipamento;

III - cronograma de obra de construção ou adaptação do espaço físico com conclusão prevista para data anterior à da entrega do equipamento.

§ 3º No prazo de até 6 (seis) meses, contados da entrega ou instalação do equipamento, deve a contratante demonstrar:

I – existência de profissionais habilitados e em número razoável, no quadro de pessoal da Administração, para a operação do equipamento;

II – existência de contrato em vigor de serviço de manutenção e reparo do equipamento, para os primeiros 5 (cinco) anos, sendo obrigatória a celebração de sucessivos contratos de manutenção e reparo durante toda a sua vida útil; e

III – efetiva instalação do equipamento em espaço físico adequado.

§ 4º Os agentes públicos que praticarem atos em desacordo com as disposições deste artigo sujeitam-se às sanções previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal, salvo se presentes hipóteses de afastamento da responsabilidade, tais como caso fortuito, força maior, ato de terceiro, ou obstáculos e dificuldades reais.

§ 5º Os requisitos previstos neste artigo também devem ser observados no processo licitatório para compra de equipamento destinado a procedimento diagnóstico ou terapêutico no âmbito do SUS cujo custo de manutenção ou de operação, no prazo de um ano, seja superior ao valor previsto no art. 75, inciso II.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

4



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3283, DE 2021

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

AUTORIA: Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º, 4º e 5º:

“**Art. 2º**

.....
§ 3º Equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que:

I - obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços, ressalvado o § 2º deste artigo;

II - estabeleçam, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsônios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural;

III - constringam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica; ou

IV - exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais.

§ 4º A pena é aumentada até o dobro se o agente exerce função de liderança na organização terrorista ou no grupo criminoso organizado.

§ 5º Consideram-se, para os fins desta Lei, grupos criminosos organizados aqueles definidos nos:

I - arts. 288 e 288-A do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940;

II - art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; e

III - art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013”
(NR)



Art. 2º O art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 35.** Associarem-se quatro ou mais pessoas para o fim de praticar, reiteradamente ou não, qualquer dos crimes previstos nos arts. 33, caput e § 1º, e 34 desta Lei:

Pena - reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.” (NR)

Art. 3º O art. 288-A do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 288-A.** Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão, com quatro ou mais pessoas, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de 5 (quatro) a 10 (dez) anos, e pagamento de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

Os atos de terrorismo, segundo a própria Lei nº 13.260, de 2016, são aqueles cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

É exatamente isso que as milícias e outras associações criminosas têm feito com a população brasileira: difundir o terror generalizado.

No entanto, a pluralidade de tipos penais e a dinâmica de tais grupos criminosos no país, com reflexo na comunidade internacional, têm exigido um novo olhar para as soluções jurídico-penais existentes, sobretudo a fim de integrá-las em um microssistema penal de combate à criminalidade organizada, distinto dos instrumentos já utilizados para reprimir os bandos de delinquentes menos sofisticados.

Portugal, por exemplo, já trata o terrorismo e a denominada “criminalidade altamente organizada” num mesmo dispositivo legal.

Embora a realidade de Portugal, no que diz respeito à criminalidade organizada, seja bem menos preocupante do que à vivenciada no Brasil, a norma jurídica lusa reconhece a necessidade de integração conceitual dos institutos jurídicos penais e processuais penais a fim de direcioná-los para a macrocriminalidade, de modo a evitar uma repressão estatal seletiva e destinada apenas a pequenos delinquentes — que, em última análise, não representam o objeto da política

Assim, entende-se que aproximar a legislação de combate ao terrorismo daquela destinada à criminalidade organizada é uma medida estratégica importante a ser considerada pelo legislador, reduzindo a impunidade dos líderes de organizações criminosas.

Já do ponto de vista criminológico, como dito, é inegável o exercício do poder paralelo sobre parcelas importantes da população de grandes cidades brasileiras, valendo-se os narcotraficantes e milicianos do terror como método de subjugação e cerceamento de liberdades individuais.

Ademais, no que toca à dogmática penal e à técnica legislativa, há um encadeamento de pequenas modificações nos tipos penais já existentes e nas suas respectivas penas, tudo com a finalidade de garantir proporcionalidade e eficiência punitiva, ampliando as sanções pecuniárias para dissuadir a motivação econômica do crime.

Com a presente proposição, nesse passo, propomos equiparar as mais graves condutas do crime organizado aos atos de terrorismo, para os quais a legislação prevê penas de doze a trinta anos de reclusão, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Também propomos o aumento das penas para a associação criminosa em si (milícia ou associação para o tráfico), ainda que não venha a praticar os crimes para os quais se estabeleceu, que passarão a ser de cinco a dez anos de reclusão e novas e contundentes multas para esses casos.

Registro, por fim, que a presente iniciativa contou com a contribuição do Grupo de Pesquisa em Ciências Criminais (GPCrim), da Universidade Potiguar (UnP), projeto com mais de 7 anos de investigação científica interdisciplinar com ênfase para o fenômeno da lavagem de dinheiro e do crime organizado, além de ter passado pela análise de diversas



autoridades no tema, vinculadas ao Poder Judiciário, Ministério Público e a Advocacia.

Com essas considerações, conclamamos os Nobres Pares à aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador STYVENSON VALENTIM



SF/21531.24123-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **FABIANO CONTARATO****EMENDA MODIFICATIVA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.283, de 2021)

Dê-se a seguinte redação ao art. 288-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.283, de 2021:

“Art. 288-A. Constituir, organizar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão com a finalidade de cometer infração penal.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

Infração penal é um gênero que, em nosso ordenamento jurídico, subdivide-se em duas espécies: crime e contravenção penal.

De acordo com o art. 1º do Dec. Lei 3.914/1941 (Lei de Introdução do Código Penal), constitui crime (ou delito) a infração penal apenada com reclusão ou detenção e a contravenção penal aquela punida com prisão simples (juntamente com multa) ou somente com pena de multa.

O crime previsto no art. 288-A do Código Penal tem como elemento subjetivo o dolo, não havendo previsão para modalidade de natureza culposa. Para a doutrina majoritária, além do dolo, o agente deve atuar com um especial fim de agir, configurado na finalidade específica de praticar crimes, ou seja, um número indeterminado de delitos.

Assim, a proposição tem como objetivo corrigir erro histórico ao contemplar no tipo penal as contravenções penais, como por exemplo o jogo do bicho, art. 58 do Decreto Lei nº 3.688, de 1941, bem como a desnecessidade da finalidade específica em praticar número indeterminado de delitos.

A emenda retira, ainda, as expressões “grupo ou esquadrão” da tipificação vigente, uma vez que tais termos não encontram definição na lei penal e podem tornar inexata a aplicação da norma.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **FABIANO CONTARATO**

Por essas razões, peço apoio aos nobres pares para aprovação da presente emenda.

Sala de Sessões,

Senador **FABIANO CONTARATO**



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fabiano Contarato

EMENDA MODIFICATIVA Nº**- CCJ**

(ao PL nº 3.283, de 2021)

Dê-se ao art. 2º da Lei nº 13.260 da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, de que trata o art. 1º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação :

“**Art.35**.....
.....

Pena - reclusão de 3 (três) a 10 (dez) anos, e pagamento de 1200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias - multa. ” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

Ao contrário do crime de associação criminosa (art. 288 do Código Penal), que demanda a presença de pelo menos 3 (três) pessoas, a associação para o tráfico prevista no art. 35, *caput*, da Lei 11.343, de 2006 impõe o número mínimo de 2 (dois) agentes. Dentre eles pouco importa a presença de um inimputável ou de um agente que não tenha sido identificado.

A característica da associação é estabilidade do vínculo une os agentes, mesmo que nenhum dos crimes por eles planejados venha a se concretizar. Por isso, por mais que o art. 35, *caput*, da Lei 11.343, de 2006 faça uso da expressão “reiteradamente ou não” a tipicidade desse crime depende da estabilidade ou da permanência, características que o diferencia, características que o diferenciam de um concurso eventual de agentes (art. 29 do Código Penal).

Como espécie de crime formal, sua consumação independe da prática dos delitos para os quais os agentes se associaram. No entanto, se tais delitos forem cometidos, os agentes deverão responder pelo crime de tráfico por eles praticado em concurso material com o delito de associação.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Fabiano Contarato

Ainda sobre o crime, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer que o crime de associação para o tráfico de entorpecentes não configura no rol de delitos hediondos ou equiparados, tendo em vista que não se encontra expressamente previsto no rol taxativo do art. 2º da Lei 8.072/1990. (AgRg no HC 499.706/SP, Rel. Ministro ANTONIO SALDANHA PALHEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 18/06/2019, DJe 27/06/2019).

Importante ressaltar que a conduta praticada por aquele que se associa para o tráfico pode ser desde aquele que exerce o comando da associação, como aquele que possui participação de menor relevância como é o caso do “aviãozinho, da “mula” e do “fogueteiro” que muitas vezes primários na prática de crime.

Neste sentido, o legislador preferiu manter a pena mínima do crime abaixo de 4 (quatro) anos, justamente com o objetivo de permitir ao juiz, diante do caso concreto, avaliar a gravidade da conduta e fixar a pena de acordo com a sua culpabilidade, e caso possível conceder benefícios não permitidos caso a pena mínima seja de 5 (cinco) anos, como por exemplo fixar o regime aberto para o início de cumprimento da pena, art. 33, § 2º, c do Código Penal.

Por esta razão, é fundamental mover todos os esforços para que a pena mínima fixada no crime previsto no art. 35, *caput*, da Lei 11.343/2006, seja mantida em 3 (três) anos de reclusão.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **FABIANO CONTARATO****EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.283, de 2021)

Acrescente-se, onde couber, o seguinte dispositivo ao Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, de que trata o PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação :

“Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer infração penal.

.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

Infração penal é um gênero que, em nosso ordenamento jurídico, subdivide-se em duas espécies: crime e contravenção penal.

De acordo com o art. 1º do Dec. Lei 391.14/1941 (Código Penal), constitui crime (ou delito) a infração penal apenada com reclusão ou detenção e a contravenção penal aquela punida com prisão simples (juntamente com multa) ou somente com pena de multa.

O crime previsto no art. 288 do Código Penal tem como elemento subjetivo o dolo, não havendo previsão para modalidade de natureza culposa. Para a doutrina majoritária, além do dolo, o agente deve atuar com um especial fim de agir, configurado na finalidade específica de praticar crimes, ou seja, um número indeterminado de delitos.

Assim, a proposição tem como objetivo corrigir erro histórico ao contemplar no tipo penal as contravenções penais, como por exemplo o jogo do bicho, art. 58 do Decreto Lei nº 3.688, de 1941, bem como a desnecessidade da finalidade específica em praticar número indeterminado de delitos.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **FABIANO CONTARATO**

Por essas razões, peço apoio aos nobres pares para aprovação da presente emenda.

Sala de Sessões,

Senador **FABIANO CONTARATO**



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador **Flávio Bolsonaro****EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.283, de 2021)

Acrescente-se ao art. 288-A do Código Penal, na forma do art. 3º do PL nº 3.283/2021, os seguintes parágrafos:

“Art.284-A.....

§ 1º Milícia particular, de que trata o caput deste artigo, pode ser compreendida como toda associação ou organização que, a pretexto do exercício, alegação do exercício ou o oferecimento de serviço público ou assemelhado, exige pagamento de qualquer quantia ou vantagem indevida, mediante o emprego de violência ou grave ameaça.

§ 2º O grupo e o esquadrão de que trata o caput deste artigo são aqueles formados para o extermínio de pessoas.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O enfrentamento do tema afeto à conduta de grupos armados e crime organizado pelo ordenamento jurídico pátrio teve início nos idos dos anos 2000. A aprovação do projeto de lei que tipificou a conduta prevista no artigo 288-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 foi um grande avanço legislativo, eis que possibilitou afastar determinadas lacunas, sobretudo no que diz respeito o inciso XLIV do art. 5º da Constituição Federal, que desde

sua promulgação - elevou à categoria de crimes inafiançáveis e imprescritíveis a ação de grupos armados.

Assim, não obstante o indubitável avanço legislativo promovido à época, há que se ter em evidência que o aprimoramento da legislação - com o escopo de atender sua mens legis –sempre será uma medida meritória.

A definição de determinados termos ou expressões possibilitam melhor adequação ou subsunção do fato à norma, possibilitando tornar mais eficiente os mecanismos para penalizar e combater o crime de forma concreta.

Neste contexto, a presente emenda busca definir a atividade de “milícia particular”, de maneira a compreender a atividade de toda associação ou organização que, a pretexto de exercer ou ofertar algum tipo de serviço público (segurança, transporte, telecomunicações) ou assemelhado (venda de bens como, por exemplo, botijões de gás de cozinha), exige o pagamento de uma contraprestação indevida, empregando violência ou grave ameaça para atingir suas finalidades escusas.

De outra sorte, a definição dos termos “grupo ou esquadrão”, também devem ser melhor definidas, posto que tais tipos de organizações possuem uma finalidade precípua, qual seja a prática de crime de extermínio de seres humanos. Dessa forma, estamos apresentando a presente emenda para definir que o grupo e o esquadrão mencionados no caput do art. 288-A do CP são aqueles formados para o extermínio de pessoas.

Por tais razões, solicita apoio aos nobres pares para aprovação da presente emenda.

Sala de Sessões,

Senador FLÁVIO BOLSONARO



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 2, DE 2023

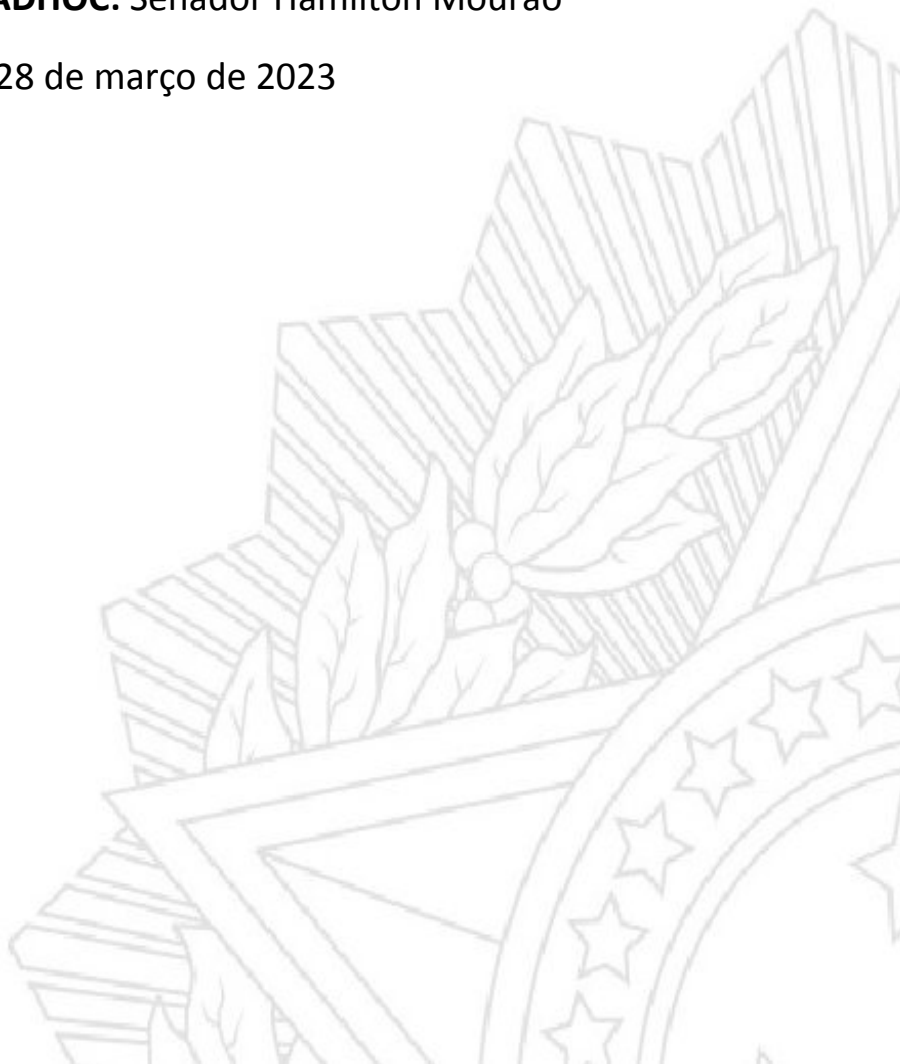
Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 3283, de 2021, do Senador Styvenson Valentim, que Altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados.

PRESIDENTE: Senador Sérgio Petecão

RELATOR: Senador Alessandro Vieira

RELATOR ADHOC: Senador Hamilton Mourão

28 de março de 2023





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA,
sobre o Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, do
Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas
e tipifica como atos terroristas as condutas
praticadas em nome ou em favor de grupos
criminosos organizados*.

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, o Projeto de Lei (PL) nº 3.283, de 2021, de autoria do Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados*.

O art. 1º acresce ao art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo), os §§ 3º, 4º e 5º. O § 3º prevê que se equiparam a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que: I - obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços, sem prejuízo das excludentes previstas no § 2º do artigo; II - estabeleçam, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsônios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural; III - constringam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica; ou IV - exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais.

O § 4º dispõe que a pena é aumentada até o dobro se o agente exerce função de liderança na organização terrorista ou no grupo criminoso organizado.

O § 5º determina que são considerados grupos criminosos organizados aqueles definidos como associação criminosa e milícia privada no Código Penal, como associação criminosa para o tráfico na Lei Antidrogas e como organizações criminosas na Lei das Organizações Criminosas.

Os arts. 2º e 3º modificam o art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei Antidrogas), e o art. 288-A do Código Penal, para que seja requisito dos crimes de associação criminosa para o tráfico e de constituição de milícia privada a associação de quatro ou mais pessoas, além de aumentar as penas para 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e prever o pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa e de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa, respectivamente.

O art. 4º determina que a lei terá vigência imediata.

Na justificação, o autor da proposta expõe que as milícias e outras associações criminosas têm exposto a população brasileira ao terror generalizado que a Lei Antiterror visa coibir. Far-se-ia necessário, assim, aproximar a legislação de combate ao terrorismo daquela destinada à criminalidade organizada, evitando a repressão estatal seletiva e destinada apenas a pequenos delinquentes.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Depois de apreciada por esta Comissão, a matéria irá à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para decisão terminativa.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

II – ANÁLISE

A matéria é de competência da União para legislar privativamente sobre direito penal e processual penal, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, inciso I, e 61 da Constituição Federal (CF).

Não encontramos no projeto vícios de inconstitucionalidade ou de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria. Em relação ao mérito, entendemos que o projeto é pertinente e necessário para tornar mais efetivo o combate aos grupos criminosos organizados no país.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA no relatório “Violência e Segurança Pública em 2023”¹ demonstraram como tendências para os anos de 2015 a 2023: a) o crescimento de mercados legais e ilegais explorados pelas organizações criminosas; b) o crescimento da atuação de organizações criminosas; c) a ampliação dos ramos de atividades exploradas por organizações criminosas; d) a manutenção de domínio de territórios por organizações criminosas; e) a manutenção da expansão da atuação das facções nos estabelecimentos penais; f) a interiorização das facções criminosas; g) a manutenção dos índices de crimes transnacionais; e h) a manutenção do envolvimento de agentes públicos com o crime organizado.

Por sua vez, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública² aponta como “a variação das taxas de violência letal vem sendo fortemente influenciadas pela dinâmica dos mercados criminais brasileiros e a ação de organizações criminosas”. A instituição discorre que em alguns Estados, como no Amazonas, “os

¹ Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5680/1/Viol%C3%Aancia%20e%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%20em%202023_cen%C3%A1rios%20explorat%C3%B3rios%20e%20planejamento%20prospectivo.pdf.

² Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

conflitos se acirraram após um período de estabilidade, tanto que o estado apresentou a maior variação da taxa de mortalidade violenta em 2021, com crescimento de 53,8%”. O desaparecimento do indigenista Bruno Pereira e do jornalista inglês Dom Philips no ano passado apontam o fenômeno do alastramento das organizações criminosas oriundas do Sudeste pelo país, direcionando interesses para a região amazônica em que “são estabelecidas conexões e simbioses entre diferentes tipos de crimes, com a formação de redes transnacionais”³.

Importante destacar que as populações que mais sofrem com a atuação de organizações criminosas são aquelas que reiteradamente são excluídas do acesso a serviços estatais básicos, seja pela ação dos próprios grupos criminosos, seja pela atuação repressiva da polícia por vezes indistintamente sobre as comunidades, seja pela configuração de novos atores que se estabeleceram nos últimos vinte anos: as milícias. As milícias impõem decisões legais e extralegais às comunidades e controlam a economia de territórios de maneira ilícita e violenta. Sobre seu crescimento:

Ao final de 2007, as milícias já detinham o controle de 92 favelas do Rio de Janeiro, de um total de mais de trezentas. À época, essa expansão era vista positivamente pelas comunidades, que caracterizavam a milícia como um aparato alternativo de segurança contra o domínio do tráfico. Doze anos depois, ao final de 2019, as milícias já controlavam áreas que compreendiam uma população de mais de 2 milhões de pessoas, atuando inclusive nos ramos da construção civil nas áreas dominadas.⁴

Nestes termos, o projeto é meritório diante da equiparação à atividade terrorista quando desempenhadas determinadas atividades por grupos criminosos organizados, conforme descrito no relatório. Neste sentido o projeto prevê que serão punidas com pena de doze a trinta anos de reclusão as condutas descritas exercidas por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado.

³ Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/o-desaparecimento-de-dom-e-bruno-e-o-ponto-de-nao-retorno-para-a-amazonia/>.

⁴ THEODORO, Mário. A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Ressalte-se que as atividades equiparadas a terrorismo são aquelas consideradas mais gravosas, que afetam e causam terror na vida de comunidades e regiões. Por conseguinte, propomos emenda para alterar o § 3º prevendo a finalidade de provocar distúrbios civis.

Notícias recentes demonstraram o planejamento reiterado de facções para tirar a vida de autoridades públicas, notoriamente conhecidas pela defesa da segurança pública, e para promover a fuga de líderes das facções. Entendemos que tais condutas praticadas pela alta criminalidade organizada desestabilizam o Estado Democrático de Direito e a possibilidade de um futuro para o país com mais segurança. Se o Brasil é signatário da "Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos"⁵, que descreve a ameaça, a tentativa e a participação em atentado como passíveis de punição, deve também buscar proteger seus nacionais que exercem função pública dentro de seu território contra a ação de grupos organizados.

Assim, incluímos no § 3º os incisos V e VI para equiparar a terrorismo as condutas de promoção, participação, planejamento, organização, ameaça, comando, facilitação ou financiamento de atentado contra a vida ou integridade física de funcionário público, sem prejuízo das sanções correspondentes à violência, e de fuga de presos, exclusivamente quando praticadas por grupos criminosos nos termos do § 5º do art. 2º. Deverão ser cumpridos os mesmos requisitos dos demais incisos: condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados ou organização terrorista, com a finalidade de gerar terror social ou generalizado. Ainda, no conceito de funcionário público, conforme art. 327 do Código Penal, estão incluídos servidores estatutários, celetistas, membros dos Poderes e eventuais funcionários temporários.

Em relação à inclusão do requisito de quatro ou mais pessoas para a configuração dos crimes de associação para o tráfico e constituição de milícia privada, entendemos que terá como consequência a *abolitio criminis* das condutas realizadas sob a égide da lei anterior. Considerando que a

⁵ Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999.

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

proposta do projeto é punir com maior gravidade aquelas condutas consideradas como terroristas, optamos por suprimir a alteração referente à Lei Antidrogas, mantendo o aumento da pena de multa. Também suprimimos tal requisito do tipo referente à constituição de milícia privada, mas alteramos sua parte final para que conste, conforme o PL, a finalidade de cometer quaisquer crimes, e não apenas aqueles do Código Penal. Além disso, mantivemos o aumento da pena máxima para 10 (dez) anos e a previsão de pena de multa. Acreditamos que desse modo se dará ênfase de fato à grande criminalidade, àquela que efetivamente impacta regiões e economias, ao invés de focar em grupos menos relevantes, que também devem ser punidos, mas proporcionalmente à sua atuação.

Por último, faz-se necessário alterar a ementa do projeto para que melhor se adeque à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

III – VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do PL nº 3.283, de 2021, com o oferecimento das seguintes emendas:

EMENDA Nº 1 - CSP

Dê-se à ementa do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Altera as Leis nº 13.260, de 16 de março de 2016, 11.343, de 23 de agosto de 2006, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como atos terroristas condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados; aumentar a pena de multa do crime de associação para o tráfico; e modificar o crime de constituição de milícia privada.”



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

EMENDA Nº 2 - CSP

Dê-se ao § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, de que trata o art. 1º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 2º.

§ 3º Equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão **com a finalidade de provocar distúrbios civis**, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que:

III - constringam, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica;

IV - exerçam, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais;

V - promovam, comandem, organizem, planejem, participem, facilitem, ameacem ou financiem atentado contra a vida ou integridade física de funcionário público nos termos do art. 327 do Código Penal, sem prejuízo das sanções correspondentes à violência; ou

VI - promovam, comandem, organizem, planejem, participem, facilitem, ameacem ou financiem a fuga de preso ou de indivíduo submetido a medida de segurança detentiva, usando de violência contra a pessoa.

.....” (NR)

EMENDA Nº 3 - CSP



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Dê-se ao art. 35 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, de que trata o art. 2º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 35.

.....

Pena - reclusão, de 5 (cinco)⁶ a 10 (dez) anos, e pagamento de 1.200 (mil e duzentos) a 2.000 (dois mil) dias-multa.” (NR)

EMENDA Nº 4 - CSP

Dê-se ao art. 288-A do Código Penal, de que trata o art. 3º do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 288-A. Constituir, organizar, integrar, manter ou custear organização paramilitar, milícia particular, grupo ou esquadrão, para o fim de cometer crimes:

Pena - reclusão, de 5 (cinco)⁷ a 10 (dez) anos, e pagamento de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

⁶ Modificação feita durante a reunião, nos termos consignados na Decisão da Comissão.

⁷ Modificação feita durante a reunião, nos termos consignados na Decisão da Comissão.

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 3283/2021)

DURANTE A REUNIÃO, É DESIGNADO COMO RELATOR "AD HOC" O SENADOR HAMILTON MOURÃO.

ANTES DO ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO, O RELATOR "AD HOC" ACOLHE AS SEGUINTESS MODIFICAÇÕES: NA EMENDA Nº 3-CSP, ONDE SE LÊ "PENA - RECLUSÃO, DE 3 (TRÊS) A 10 (DEZ) ANOS", LEIA-SE "PENA - RECLUSÃO, DE 5 (CINCO) A 10 (DEZ) ANOS"; E NA EMENDA Nº 4-CSP, ONDE SE LÊ "PENA - RECLUSÃO, DE 4 (QUATRO) A 10 (DEZ) ANOS", LEIA-SE "PENA - RECLUSÃO, DE 5 (CINCO) A 10 (DEZ) ANOS".

ENCERRADA A DISCUSSÃO, COLOCADO EM VOTAÇÃO, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM AS EMENDAS NºS 1, 2, 3 E 4-CSP, COM AS MODIFICAÇÕES APRESENTADAS.

28 de março de 2023

Senador SÉRGIO PETECÃO

Presidente da Comissão de Segurança Pública



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3283, de 2021, do Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados*.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise, o Projeto de Lei (PL) nº 3.283, de 2021, de autoria do Senador Styvenson Valentim, que *altera as penas e tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados*.

O PL altera a Lei nº 13.260, de 2016 – Lei Antiterrorismo – para equipar a atos terroristas as seguintes condutas, praticadas por qualquer razão, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado:

- i) obstaculizar ou limitar a livre circulação de pessoas, bens e serviços;
- ii) estabelecer, mediante violência ou grave ameaça, monopólios, oligopólios ou monopsonios artificiais em determinada região ou zona territorial urbana ou rural;
- iii) constranger, mediante violência ou grave ameaça, alguém ao pagamento de prestação pecuniária ou

qualquer tipo de vantagem como condição para o exercício de atividade econômica; ou

- iv) exercer, mediante violência ou grave ameaça, outro tipo de controle social ou poder paralelo sob determinada região ou zona territorial urbana ou rural em prejuízo das liberdades individuais.

O projeto ainda prevê uma causa de aumento de pena (até o dobro) para o agente que exerça função de liderança, bem como define, como grupos criminosos organizados, as associações criminosas, as milícias privadas, as associações formadas para o tráfico de drogas e as organizações criminosas.

Na forma da proposição, para a formação de uma associação para o tráfico ou a constituição de milícia privada, passam a ser necessárias quatro ou mais pessoas. A pena desses dois crimes também é aumentada para de 5 a 10 anos de reclusão e ainda passa a ser previsto o pagamento de 1.200 a 2.000 dias-multa para o crime de associação para o tráfico e de 2.000 a 3.000 dias-multa para o de constituição de milícia privada.

Na justificação, o autor da proposta expõe que as milícias e outras associações criminosas têm exposto a população brasileira ao terror generalizado que a Lei Antiterrorismo visa coibir. Far-se-ia necessário, assim, aproximar a legislação de combate ao terrorismo daquela destinada à criminalidade organizada, evitando a repressão estatal seletiva e destinada apenas a pequenos delinquentes.

Junto à Comissão de Segurança Pública (CSP), durante a reunião realizada em 28 de março deste ano, o Senador Hamilton Mourão foi designado relator “ad hoc”, oportunidade em que apresentou as Emendas nºs 1, 2, 3 e 4 – CSP.

Já perante esta Comissão foram apresentadas as Emendas nºs 5, 6 e 7 – CCJ, de autoria do Senador Fabiano Contarato, e a Emenda nº 8, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro.

A Emenda nº 5 – CCJ altera a parte final do art. 288-A do CP (crime de constituição de milícia privada) para substituir a expressão “com a finalidade de praticar qualquer dos crimes previstos neste Código” pela expressão “com a finalidade de cometer infração penal”.

A Emenda nº 6 – CCJ, diferentemente do projeto, tem a intenção de manter a atual pena privativa de liberdade e a atual redação do *caput* do art. 35 da Lei nº 11.343, de 2006 – Lei Antidrogas. Dessa forma, a mudança proposta se restringiria ao aumento da pena de multa, nos mesmos patamares estabelecidos pelo projeto.

A Emenda nº 7 – CCJ, a semelhança da Emenda nº 5 – CCJ, altera a parte final do art. 288 do CP (crime de associação criminosa) para substituir a expressão “para o fim específico de cometer crimes” pela expressão “para o fim específico de cometer infração penal”

A Emenda nº 8 – CCJ acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 288-A do CP, para definir o que deve ser considerado milícia particular, grupo e esquadrão.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* e o *direito processual penal* estão compreendidos no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

Já é passada a hora de o Estado brasileiro endurecer o tratamento à atuação de grupos criminosos organizados que, na prática, realizam condutas semelhantes à de atos terroristas.

Facções como o Primeiro Comando da Capital, em São Paulo, e o Comando Vermelho, no Rio de Janeiro, vêm expandindo suas atuações em todo o Brasil, sobretudo no tráfico de drogas e de armas, bem como passaram a controlar presídios em outros Estados brasileiros. A capacidade de atuação desses grupos impede qualquer tipo de reação por parte da população, que fica refém do controle por elas exercido.

Da mesma forma, as milícias, a pretexto de se identificarem como mantenedores da ordem, também empregam violência, controlam o comércio e a prestação de serviço nas comunidades, cobrando percentuais sobre os lucros auferidos, ou assumindo diretamente essas atividades com exclusividade, criando verdadeiros monopólios, sempre sem oferecer alternativas aos moradores das regiões tomadas, que, mais uma vez, são obrigados a se submeter aos milicianos.

A atuação das facções envolve constantes “guerras” pelo controle local do tráfico de drogas e de armas e frequentemente deixam um rastro de sangue e medo. Inúmeras pessoas, inclusive crianças e adolescentes, morrem todos os dias com balas perdidas e a população das comunidades, como um todo, vive permanentemente em constante pânico dentro de suas próprias casas, diante dos constantes tiroteios e toques de recolher impostos.

Diante desse cenário, temos que o PL nº 3.283, de 2021, foi de uma precisão cirúrgica ao elencar as condutas mais comuns praticadas pelos grupos criminosos organizados que causam verdadeiro terror nas favelas e comunidades de todo o Brasil. Não há como negar que impedir a livre circulação de pessoas, controlar o comércio, mediante violência ou grave ameaça, extorquir comerciantes etc. pode causar terror nas pessoas. Assim, trata-se de proposição altamente meritória.

Não obstante o mérito da proposta, estamos apresentando emenda ao final para dar ao inciso I do § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do projeto, a seguinte redação: “obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços *para exercer poder paralelo em determinada região ou zona territorial urbana ou rural, ressalvado o § 2º deste artigo*”. A ideia dessa emenda é destacar condutas típicas praticas por grupos criminosos organizados.

Demais disso, temos que alguns dos aprimoramentos feitos ao projeto pelo relator “ad hoc”, Senador Hamilton Mourão, na forma do Parecer aprovado perante a Comissão de Segurança Pública (CSP), aperfeiçoaram ainda mais a matéria agora em análise nesta Comissão.

Com efeito, se mostraram bastante pertinentes os acréscimos dos incisos V e VI ao § 3º, feitos por meio da Emenda nº 2 - CSP. Isso porque a prática de atos contra a vida ou integridade física de funcionário público, bem como a promoção da fuga de presos, com o uso de violência contra a

pessoa, com o fim de provocar distúrbios civis, são condutas que sem dúvida causam pânico diretamente nas vítimas e indiretamente na sociedade.

Já no que se refere ao acréscimo da finalidade de “provocar distúrbios civis” no § 3º, temos que esse ponto da Emenda nº 2 – CSP não deve ser acolhido. O projeto é um aprimoramento da Lei Antiterrorismo, de modo que o mais coerente é manter essa a finalidade nas novas condutas acrescentadas a essa Lei pela proposição, qual seja, a finalidade de provocar terror social ou generalizado.

O projeto também modifica os arts. 35 da Lei Antidrogas e 288-A do CP. No primeiro, em vez da atual redação, que exige a participação de “duas ou mais pessoas” para caracterizar a associação para o tráfico, passariam a ser necessárias “quatro ou mais pessoas”. Por sua vez, o art. 288 do CP não estabelece um número determinado de pessoas para que se possa falar em milícia privada, mas, de acordo com a proposição, se passaria a exigir a participação de “quatro ou mais pessoas”.

Caso a mudança que se propõe no PL se torne lei, haverá uma *abolitio criminis* (a conduta deixará de ser crime) para todos os processos em tramitação ou mesmo com sentença transitada em julgado, quando o número dos réus envolvidos, seja na associação para o tráfico, seja na milícia privada, for inferior a quatro. A consequência prática dessa alteração será a colocação em liberdade de todos os grupos criminosos de indivíduos de até três pessoas, que, até a data da publicação da nova lei, estejam sendo processados ou já tenham sido condenados pelas referidas infrações penais.

Acertadas, portanto, as Emendas nºs 3 e 4 - CSP do Senador Hamilton Mourão, que apenas mantiveram o aumento das penas dessas infrações penais. Esta última emenda ainda modificou, acertadamente, a redação do art. 288-A, no que diz respeito à finalidade das milícias, a qual, em vez de ser a prática de crimes previstos no CP, passa a ser a de cometimento de crimes, ou seja, poderá abranger outros crimes previstos nas legislações especiais.

Diante das emendas acolhidas, e daquelas que serão apresentadas ao final, faz-se necessário emendar o projeto mais uma vez para adequar a sua ementa, em substituição à alteração feita pela Emenda nº 1 – CSP, que fica rejeitada.

Já no que diz respeito às Emendas nºs 5, 6, 7 e 8 – CCJ, entendemos que não seria o caso de acolhê-las.

As Emendas nºs 5 e 7 – CCJ ampliam o âmbito de aplicação dos crimes previstos nos arts. 288 e 288-A do CP, na forma do projeto, que passará a abarcar não apenas os crimes previstos no CP, como também outros previstos em leis penais esparsas, além das contravenções penais. Como as principais condutas criminosas praticadas por terroristas estão previstas no CP, não há necessidade de se alargar o âmbito de aplicação da Lei do Terrorismo para incluir delitos de menor importância, como as contravenções penais. Ademais, a Emenda nº 4 – CSP já amplia a aplicação do crime de constituição de milícia privada para crimes previstos em legislações especiais.

A Emenda nº 6 – CCJ já estaria abarcada pela emenda apresentada pelo Senador Hamilton Mourão, que além de aumentar a pena de multa para o crime de associação para o tráfico, também aumentou a pena privativa de liberdade para 5 (cinco) a 10 (dez) anos de reclusão.

Por fim, no que diz respeito à Emenda nº 8 – CCJ, entendemos que, embora o art. 288-A seja um tipo penal amplo e impreciso, a definição apresentada não se mostrou suficiente. No caso da definição de milícia particular, não se pode esquecer que essas organizações também controlam comércios e exigem pagamento de percentuais das vendas. Essas seriam atividades comerciais e de prestação de serviços que, na forma da definição prevista, não estariam tuteladas pelo art. 288-A do CP. Dessa forma, entendemos que, antes de prever um conceito mais restrito para milícia particular, grupo ou esquadrão, o mais adequado seria debater a matéria de forma mais técnica e sem atropelos. Pode-se pensar, inclusive, na realização de audiências públicas com a participação de juristas e autoridades que atuam no combate a crimes dessa espécie.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, na forma das emendas abaixo e das Emendas nºs 3 e 4 – CSP, e rejeição das Emendas nºs 1 e 2 – CSP e Emendas nºs 5, 6, 7 e 8 – CCJ.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se à ementa do PL nº 3.283, de 2021, a seguinte redação:

“Altera as Leis nº 13.260, de 16 de março de 2016, 11.343, de 23 de agosto de 2006, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código

Penal), para tipificar como atos terroristas condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados; aumentar as penas privativa de liberdade e de multa dos crimes de associação para o tráfico e constituição de milícia privada.”.

EMENDA Nº – CCJ

O § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do art. 1º Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, passa a ter a seguinte redação:

“§ 3º Equiparam-se a atos terroristas as condutas praticadas, por qualquer razão, com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, em nome ou em favor de organização terrorista ou grupo criminoso organizado que:”

EMENDA Nº – CCJ

O inciso I do § 3º do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.283, de 2021, passa a ter a seguinte redação:

“I – obstaculizem ou limitem a livre circulação de pessoas, bens e serviços para exercer poder paralelo em determinada região ou zona territorial urbana ou rural, ressalvado o § 2º deste artigo.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

5

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera o art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para impossibilitar a aplicação de penas alternativas para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 17**

Parágrafo único. É vedada a aplicação, aos crimes cometidos com violência real ou grave ameaça, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, do disposto no art. 44 do Código Penal.” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Maria da Penha talvez seja a maior conquista do movimento feminista em tempos recentes no Brasil.

Ainda assim está sujeita a aperfeiçoamento. O art. 17 da Lei nº 11.340, de 2006, já estabeleceu que:

“**Art. 17.** É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.”

É que a falta de responsabilização concreta do agressor não incentiva a notificação dos crimes às autoridades. As medidas protetivas foram grande avanço nessa seara, mas não resolveram o problema.

Cremos ter chegado o momento de efetivamente prender, submetendo a pena privativa de liberdade, ao menos os agressores violentos, vedando a aplicação de penas substitutivas nesses casos.

Com essas breves considerações, conclamamos os Nobres Pares à aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões, 08 de maio de 2019.

Senadora ZENAIDE MAIA





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2757, DE 2019

Altera o art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para impossibilitar a aplicação de penas alternativas para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

AUTORIA: Senadora Zenaide Maia (PROS/RN)



[Página da matéria](#)

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>
- artigo 17

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2757, de 2019, da Senadora Zenaide Maia, que *altera o art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para impossibilitar a aplicação de penas alternativas para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.*

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Vem a Plenário para exame, o Projeto de Lei (PL) nº 2.757, de 2019, de autoria da Senadora Zenaide Maia, que pretende alterar o art. 17 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para impossibilitar a substituição de penas privativas de liberdade por restritivas de direito, nos termos do art. 44 do Código Penal, para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Na justificção do Projeto, a ilustre autora do projeto argumentou:

(...) a falta de responsabilização concreta do agressor não incentiva a notificação dos crimes às autoridades. As medidas protetivas de urgência foram grande avanço nessa seara, mas não resolveram o problema.

Cremos ter chegado o momento de efetivamente prender, submetendo a pena privativa de liberdade, ao menos os agressores violentos, vedando a aplicação de penas substitutivas nesses casos.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal (CF). Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

Segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reunidos no Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, entre os anos de 2016 a 2021, verificou-se um crescimento de quase 45% no número de casos novos de violência doméstica por 100 mil mulheres, saltando de 404, em 2016, para 587, em 2021. Esses dados correspondem apenas às vítimas que denunciaram o caso em uma delegacia de polícia, uma vez que a subnotificação é bastante significativa.

Não obstante a atuação firme e contundente do Poder Judiciário, por meio do aumento na concessão de medidas protetivas de urgência, os casos de violência doméstica não decresceram. Conforme dados fornecidos pelo CNJ, entre 2020 e 2021, cresceu em 14,4% o número de medidas protetivas de urgência concedidas. Entretanto, no mesmo período, o número de novos casos de violência doméstica cresceu 12,8%.

Nesse contexto, de aumento de violência doméstica, convém salientar também o aumento do número de casos de feminicídio. Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre 2016 e 2021, a quantidade de feminicídios cresceu em cerca de 44,3%, passando de 929 casos, em 2016, para 1.341, em 2021.

Assim, não obstante os avanços na legislação e nas políticas de proteção à mulher nos últimos anos, além da atuação rigorosa do Poder Judiciário, se faz necessário avançar ainda mais, de modo a reverter esse tendência de recrudescimento nos casos de violência doméstica.

Neste sentido, entendemos que a aprovação do PL nº 2.757, de 2019, ao impossibilitar a substituição de penas privativas de liberdade por restritivas de direito, nos termos do art. 44 do Código Penal, para os crimes praticados com violência ou grave ameaça em contexto de violência

doméstica e familiar contra a mulher, torna-se premente, de forma a impedir que o agressor que pratica crime violento contra a mulher nessas circunstâncias, que em geral convive com ela, continue solto para praticar novos crimes contra a vítima.

Ressalte-se que essa é uma medida que se compatibiliza com outra regra já prevista no *caput* do próprio art. 17 da Lei Maria da Penha, que o PL pretende alterar, o qual veda a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.757, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

6



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher.



SF/19636.49277-77

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 12-C, da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 12-C.** Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física, psicológica, moral ou patrimonial da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida:

.....” (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A Lei 11.827, de 13 de maio de 2019, alterou a Lei Maria da Penha para permitir que, “verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida”.



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

Contudo, o texto acabou por restringir seu alcance aos casos de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher, deixando de abranger outras situações definidas como violência doméstica e familiar na própria Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha.

Por isso, nosso projeto inclui na norma a violência psicológica, o dano moral e o risco de dano patrimonial como situações que também podem ensejar o afastamento do agressor do local de convivência com a ofendida.

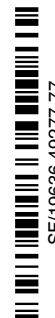
Nunca é demais lembrar que esse tipo de violência acarreta prejuízos graves tanto à mulher quanto a seus filhos, podendo trazer consequências deletérias para o bem-estar da ofendida, bem como ensejando o risco de dificultar uma retomada da vida após a circunstância violenta, em razão dos danos sofridos.

A vingança pornográfica virtual, a difusão de informações falsas e a vulgarização da vida privada em espaço público e profissional em detrimento da dignidade da pessoa humana são exemplos de violência intolerável cometida contra a mulher e não abrangida necessariamente na categoria do risco físico.

Em vista do exposto, peço o apoio de todos à aprovação do projeto ora apresentado.

Sala das Sessões,

Senadora DANIELLA RIBEIRO
PP - PB



SF/19636.49277-77



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3257, DE 2019

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher.

AUTORIA: Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB)



[Página da matéria](#)

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>
 - artigo 12-B
- urn:lex:br:federal:lei:2019;11827
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2019;11827>

PARECER Nº DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 3.257, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher.*



Relatora: Senadora **ROSE DE FREITAS**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei nº 3.257, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que inclui no rol das causas de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher em situação de violência doméstica ou familiar.

Para isso, a proposição altera a redação do *caput* do art. 12-C da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), de modo a arrolar também as violências de tipo psicológico, moral ou patrimonial, contra a mulher ou seus dependentes, como dando ensejo ao afastamento do agressor do lar.

A proposição determina ainda a entrada em vigor de lei que dela resulte quando de sua publicação.

Em suas razões, a autora aduz que as violências de tipo psicológico, patrimonial e moral contra a mulher já estão na definição de violência doméstica e familiar da própria Lei Maria da Penha – e que, sendo assim, cabe trazê-las ao art. 12-C.

Após análise por esta CDH, a proposição seguirá para exame terminativo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, esta Comissão deve opinar sobre matéria atinente aos direitos da mulher, o que torna regimental o seu exame.

Examinando tão-somente os aspectos legais relativos aos direitos humanos e abrindo espaço para que a próxima comissão se manifeste quanto à matéria constitucional, temos que a proposição é jurídica, pois não colide com lei em vigor, não é redundante e encaixa-se logicamente na ordem jurídica, o que lhe assegurará vigência, cogência e, provavelmente, validade.

Quanto à substância, estamos de acordo com a tese da autora de que as formas de violência psicológicas, morais e patrimoniais, na medida em que já se encontram na própria Lei Maria da Penha, devem ser estendidas ao seu art. 12-C.

E isso nos parece argumento que tem muito conteúdo, pois as leis que esta Casa vota são o resultado de nossa constante oitiva da sociedade.

Se fizemos constar da lei ameaças à integridade, não apenas física, mas também moral, patrimonial e psicológica, não foi senão porque tais formas são reais em nossa sociedade e assolam as mulheres tanto quanto a violência física.

Por isso fizemos a lei, e por isso percebeu a autora que devemos atualizá-la.

A proposição, portanto, vem ao encontro dos anseios da sociedade, resolve problemas ao ampliar a proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar e o faz de modo simples e juridicamente consistente.



III – VOTO

Em virtude das razões expostas, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.257, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/19868.17514-59



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 135, DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 3257, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher.

PRESIDENTE: Senador Paulo Paim

RELATOR: Senadora Rose de Freitas

04 de Dezembro de 2019





Relatório de Registro de Presença
CDH, 05/12/2019 às 09h - 136ª, Extraordinária
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
TITULARES		SUPLENTE	
JADER BARBALHO		1. JARBAS VASCONCELOS	
MARCELO CASTRO	PRESENTE	2. DANIELLA RIBEIRO	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	3. LUIS CARLOS HEINZE	
MAILZA GOMES		4. EDUARDO BRAGA	
EDUARDO GOMES		5. LUIZ PASTORE	
Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)			
TITULARES		SUPLENTE	
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	1. JUÍZA SELMA	
STYVENSON VALENTIM	PRESENTE	2. ROMÁRIO	
MARA GABRILLI	PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS	
SORAYA THRONICKE	PRESENTE	4. LASIER MARTINS	
Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO ARNS	PRESENTE	1. ELIZIANE GAMA	PRESENTE
ACIR GURGACZ		2. FABIANO CONTARATO	PRESENTE
LEILA BARROS	PRESENTE	3. JORGE KAJURU	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
TITULARES		SUPLENTE	
PAULO PAIM	PRESENTE	1. PAULO ROCHA	PRESENTE
TELMÁRIO MOTA		2. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
PSD			
TITULARES		SUPLENTE	
AROLDE DE OLIVEIRA		1. SÉRGIO PETECÃO	
NELSINHO TRAD	PRESENTE	2. LUCAS BARRETO	PRESENTE
Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
TITULARES		SUPLENTE	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	1. MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE
CHICO RODRIGUES	PRESENTE	2. VAGO	

Não Membros Presentes

IZALCI LUCAS
FLÁVIO BOLSONARO
ANGELO CORONEL
RODRIGO CUNHA
JAYME CAMPOS
ZEQUINHA MARINHO

DECISÃO DA COMISSÃO**(PL 3257/2019)**

NA 136ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA ROSE DE FREITAS, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO.

04 de Dezembro de 2019

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3257, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para incluir como causa de afastamento do agressor do lar a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher*.

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para discussão e análise, em caráter terminativo, o Projeto de Lei nº 3.257, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro.

A proposição legislativa em comento pretende alterar a Lei Maria da Penha para incluir como causa de afastamento do agressor do lar também a violência psicológica, moral ou patrimonial contra a mulher, e não só o risco atual e iminente à vida ou à integridade física da vítima em situação de violência doméstica e familiar, como foi estatuído pela Lei nº 13.827, de 2019.

A ilustre Autora, em sua Justificação, argumenta:

Contudo, o texto [da Lei nº 13.827, de 2019] acabou por restringir seu alcance aos casos de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher, deixando de abranger outras situações definidas como violência doméstica e familiar na própria Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha.

Por isso, nosso projeto inclui na norma a violência psicológica, o dano moral e o risco de dano patrimonial como situações que também podem ensejar o afastamento do agressor do local de convivência com a ofendida.

Nunca é demais lembrar que esse tipo de violência acarreta prejuízos graves tanto à mulher quanto a seus filhos, podendo trazer consequências deletérias para o bem-estar da ofendida, bem como ensejando o risco de dificultar uma retomada da vida após a circunstância violenta, em razão dos danos sofridos.

Perante a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a matéria recebeu parecer favorável relatado pela Sen. Rose de Freitas em 06.12.2019.

Não foram oferecidas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Não verificamos vício de inconstitucionalidade na proposta, na medida em que o direito processual penal é matéria da competência do Congresso Nacional (art. 22, I, da CF), bem como possui sua autora o poder para iniciar o processo legislativo na situação em questão (art. 61, *caput*, da CF).

No mérito, temos que a iniciativa é conveniente e oportuna.

Como foi bem destacado na Justificação da ilustre Autora, desde a edição da Lei nº 13.827, de 2019, é possível o urgente afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida por determinação da autoridade judicial da esfera criminal ou do delegado de polícia ou mesmo por um policial, nas hipóteses disciplinadas do art. 12-C da Lei nº 11.340, de 2006.

Sucedede que, tendo por base o teor do art. 7º da Lei Maria da Penha, que define as modalidades de violência doméstica e familiar contra a mulher, essa importante medida protetiva de urgência ficou limitada aos casos do inciso I, ou seja, apenas à violência física. Depois disso, a Lei nº 15.188, de 2021, contemplou também os casos do inciso II, a chamada violência psicológica contra a Mulher.

A presente proposição, portanto, corrige tal incongruência, estendendo a possibilidade de afastamento do agressor do lar, também nas modalidades dos incisos IV e V do art. 7º já previstos na Lei Maria da Penha como casos de violência contra a mulher. Com a aprovação do PL nº 3.257,

de 2019, os casos de violência patrimonial ou moral também poderão ensejar o imediato afastamento do agressor do local de convivência com a ofendida.

Ficou de fora, no entanto, de forma inexplicável, a violência sexual, também já prevista no inciso III do art. 7º. Não há razão para essa exclusão, razão pela qual propomos uma emenda ao texto da proposição, preconizando que todas as formas de violência contra a mulher, se graves e fundadas, possam indicar, de imediato, aos agentes da persecução penal a adoção de tão importante medida protetiva de urgência.

III – VOTO

Com essas considerações, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.257, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 12-C da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, de que trata o art. 1º do Projeto de Lei nº 3.257, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 12-C.** Verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida:

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

7



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica.



SF/19798.67246-05

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DEFINIÇÃO, QUALIFICAÇÃO, PRERROGATIVAS E FINALIDADES DAS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 1º As Instituições Comunitárias de Educação Básica são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características:

I – instituição por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

II – constituição na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público;

III – patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou ao poder público;

IV – sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;

b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão;

V – transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º;

VI – destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

§ 1º A outorga da qualificação de Instituição Comunitária de Educação Básica é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

§ 2º Às Instituições Comunitárias de Educação Básica é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública mediante o preenchimento dos respectivos requisitos legais.

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Básica ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Básica institucionalizarão ações comunitárias permanentes voltadas à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Art. 2º As Instituições Comunitárias de Educação Básica contam com as seguintes prerrogativas:

I – ter acesso aos editais de órgãos governamentais de fomento direcionados às instituições públicas;

II – receber recursos orçamentários do poder público para o desenvolvimento de atividades de interesse público;

III – ser alternativa na oferta de serviços públicos nos casos em que não são proporcionados diretamente por entidades públicas estatais;

IV – oferecer de forma conjunta com órgãos públicos estatais, mediante parceria, serviços de interesse público, de modo a bem aproveitar



recursos físicos e humanos existentes nas instituições comunitárias, evitar a multiplicação de estruturas e assegurar o bom uso dos recursos públicos.

Art. 3º Para obter a qualificação de Comunitária, a Instituição de Educação Básica deve prever em seu estatuto normas que disponham sobre:

I – adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes para coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de privilégios, benefícios ou vantagens pessoais;

II – constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;

III – normas de prestação de contas a serem atendidas pela entidade, que determinarão, no mínimo:

a) observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;

b) publicidade, por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, do relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade;

c) prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública.

Art. 4º Cumpridos os requisitos desta Lei, a instituição interessada em obter a qualificação de Instituição Comunitária de Educação Básica deverá formular requerimento ao órgão competente, nos termos de regulamento, com a obrigatoriedade de entrega dos seguintes documentos:

I – estatuto registrado em cartório;

II – balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício anterior;

III – Declaração de Regular Funcionamento;



SF/19798.67246-05

IV – Relatório de Responsabilidade Social relativo ao exercício do ano anterior;

V – inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

CAPÍTULO II

DO TERMO DE PARCERIA

Art. 5º Fica instituído o Termo de Parceria, instrumento a ser firmado entre o poder público e as Instituições de Educação Básica qualificadas como comunitárias, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas nesta Lei.

Art. 6º O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o poder público e as Instituições Comunitárias de Educação Básica discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas da área educacional, nos respectivos níveis de governo.

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I – a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Básica;

II – a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III – a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

IV – a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;



V – a que estabelece as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Básica, entre as quais a de apresentar ao poder público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independentemente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI – a de publicação, na imprensa oficial do ente federado, conforme o alcance das atividades pactuadas entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Básica, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido em regulamento, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Art. 7º A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelas seguintes instâncias:

I – Conselho da Instituição Comunitária de Educação Básica responsável pelas parcerias com o poder público, com caráter deliberativo;

II – órgão do poder público responsável pela parceria com a instituição comunitária de educação;

III – conselho de política pública educacional da esfera governamental correspondente.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Básica.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 8º A Instituição Comunitária de Educação Básica fará publicar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contado da assinatura do



SF/19798.67246-05

Termo de Parceria, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do poder público.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º O Termo de Parceria instituído pelo art. 5º desta Lei não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente.

Art. 10. É vedado às Instituições Comunitárias de Educação Básica financiar campanhas político-partidárias ou eleitorais.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com as disposições constitucionais atinentes às funções do Estado, na condição de agente normativo e regulador da economia nacional, ele deve estimular e apoiar o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º). Nesse sentido, existem diversos tipos de cooperativas, que diferem entre si de acordo com as atividades que desenvolvem ou a finalidade com que foram criadas.

As cooperativas educacionais surgiram como uma alternativa à deficiência do Estado de prover ensino público de qualidade e à incapacidade das famílias de bancar os altos custos do ensino particular. Elas são formadas por professores que se organizam como profissionais autônomos para prestar serviços educacionais ou por pais de alunos que buscam uma educação melhor para seus filhos, administrando as escolas e contratando os professores. Apesar de caber aos associados o gerenciamento dos recursos financeiros, geralmente por meio de assembleias, e a definição dos métodos pedagógicos, as cooperativas educacionais funcionam como uma escola convencional, respeitando todas as diretrizes do Ministério da Educação.

Pode-se considerar como marco da perspectiva de maior atenção do Estado às cooperativas educacionais a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB),



SF/19798.67246-05

que lhes conferiu o status de instituição comunitária. Inclusive, a recente Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019, passou a prever entre as categorias administrativas segundo as quais se classificam as instituições de ensino dos diferentes níveis, além das instituições públicas e privadas, as comunitárias, **na forma da lei**.

Ademais, a Lei nº 13.868, de 2019, para tornar mais clara e atual a classificação das instituições de ensino, conforme sua categoria administrativa, revogou o art. 20 da LDB, segundo o qual as instituições de ensino comunitárias eram consideradas uma categoria de instituição privada de ensino.

Se bem a LDB foi alterada para estar em conformidade com a Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, que *dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências*, estão pendentes ainda de regulamentação as instituições de ensino comunitárias de educação básica.

Nesse sentido, inspirados na legislação que trata das instituições comunitárias de educação superior, apresentamos este projeto de lei de modo a iniciar nesta Casa o debate para estabelecer o marco legal que trate da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Básica.

Feitos esses apontamentos, que consideram a relevância educacional deste projeto, contamos com o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senadora DANIELLA RIBEIRO





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 5884, DE 2019

Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica.

AUTORIA: Senadora Daniella Ribeiro (PP/PB)



[Página da matéria](#)

LEGISLAÇÃO CITADA

- 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>
- Lei nº 12.881, de 12 de Novembro de 2013 - LEI-12881-2013-11-12 - 12881/13
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2013;12881>
- Lei nº 13.868 de 03/09/2019 - LEI-13868-2019-09-03 - 13868/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2019;13868>

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica*.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 5.884, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que “dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica” (ICEB).

Foi a proposição distribuída à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, onde foi aprovada, nos termos de parecer, e a esta Comissão de Justiça e Cidadania, à qual cabe deliberar de forma terminativa, na forma do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A proposição contempla, em seu Capítulo I, a definição, a qualificação, o arrolamento de prerrogativas e as finalidades dessas entidades (arts. 1º a 4º). No Capítulo II (arts. 5º a 8º) dispõe sobre o Termo de Parceria. Por fim, o seu Capítulo III, (arts. 9º a 12,) dedica-se às disposições finais da lei.

No art. 1º, o PL define as Instituições Comunitárias de Educação Básica como organizações da sociedade civil dotadas de características como: formação coletiva, de pessoas físicas ou de pessoa(s) jurídica(s), com representação da comunidade na entidade mantenedora (inciso I); personalidade jurídica de direito privado (inciso II); patrimônio pertencente

a entidades da sociedade civil ou ao poder público (inciso III); finalidade não lucrativa e aplicação de recursos nos próprios objetivos institucionais (inciso IV); transparência administrativa (inciso IV); e destinação de patrimônio em caso de extinção a instituição pública (inciso VI).

O art. 1º compreende ainda disposições sobre a qualificação e a finalidade dessas entidades, para lhes facultar a outorga da qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica (§ 1º); assim como, nos termos do § 2º, permitir a sua qualificação como entidade de interesse social e de utilidade pública.

No que tange à finalidade, estabelece que elas ofertarão serviços gratuitos à população, com financiamento público (§ 3º), enquanto o § 4º as incumbe de ações comunitárias para o desenvolvimento dos alunos e da sociedade.

O art. 2º da proposição arrola prerrogativas das Instituições Comunitárias de Educação Básica consistentes no acesso a editais governamentais de fomento destinados a instituições públicas; recebimento de recursos orçamentários do poder público; oferta, de forma supletiva, de serviços públicos não oferecidos pelo poder público; além da oferta de serviços públicos em parceria com órgãos do Estado.

O art. 3º relaciona requisitos exigíveis à qualificação de uma entidade como comunitária, a serem explicitamente previstos nos seus estatutos. Os principais incluem práticas administrativas que evitem desvios (inciso I); constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente (inciso II); normas de prestação de contas que observem as Normas Brasileiras de Contabilidade; publicidade de seus dados administrativos e financeiros; e prestação de contas de recursos e bens de origem pública (inciso III).

De acordo com o art. 4º, a qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica será requerida pelos interessados ao órgão competente, nos termos do regulamento, com apresentação de prova de registro do estatuto em cartório, cópia do balanço patrimonial e de relatório de responsabilidade social do exercício anterior, declaração de regular funcionamento, e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (incisos I a V).

Ao tratar do Termo de Parceria, objeto do Capítulo II, a proposição dispõe que esse instrumento será firmado entre as instituições comunitárias e o poder público (art. 5º) e que nele serão discriminados direitos, responsabilidades e obrigações das partes (art. 6º). De acordo com o § 1º deste artigo, a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos “Conselhos de Políticas Públicas” da área de educação nos respectivos níveis de governo.

O § 2º do art. 6º estabelece as cláusulas obrigatórias do Termo de Parceria a saber: objeto (inciso I); metas, resultados e prazos de execução dos programas de trabalho (inciso II); critérios de avaliação de desempenho (inciso III); previsão de detalhamento de receitas e despesas (inciso IV); apresentação de relatório ao poder público ao final de cada exercício e comparativo das metas e prestação de contas dos gastos e receitas (inciso V); extrato do Termo de Parceria publicado na imprensa e demonstrativo de sua execução (inciso VI).

De acordo com o art. 7º, a execução do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelo Conselho da Instituição Comunitária de Educação Básica (inciso I), pelo órgão público responsável pela parceria (inciso II), bem como pelo conselho de política pública educacional correspondente (inciso III).

O § 1º desse artigo determina análise dos resultados alcançados com o Termo de Parceria por comissão de avaliação composta pelos celebrantes, cujo relatório será encaminhado à autoridade competente (§ 2º). Ademais, o Termo de Parceria está sujeito aos controles legais, segundo o § 3º. Nos termos do art. 8º, a Instituição Comunitária de Educação Básica publicará regulamento com os procedimentos relativos ao emprego de recursos públicos.

No Capítulo III do projeto, o art. 9º estabelece que o Termo de Parceria não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente. O art. 10, por sua vez, veda às Instituições Comunitárias de Educação Básica o financiamento de campanhas políticas.

Por fim, o art. 11 estabelece a vigência da Lei para a data de sua publicação.

Na justificação da iniciativa, a autora, Senadora Daniella Ribeiro, sustenta a necessidade e oportunidade de estabelecer um marco legal para instituições comunitárias de educação básica, inspirado na legislação relativa à educação superior. A proposição foi distribuída à apreciação da CE, onde, aprovada, veio a esta à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual cabe a apreciação de forma terminativa, nos termos regimentais.

A matéria recebeu aprovação na Comissão de Educação, nos termos de relatório que ali apresentado, e do qual extraímos a descrição material que consta deste relatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta CCJ apreciar o PL 5.884, de 2019, de forma terminativa, nos termos regimentais e na forma da distribuição procedida pela Presidência desta Casa.

O mérito, ou seja, a oportunidade e a conveniência da iniciativa foram objeto de avaliação técnica especializada na Comissão de Educação, da qual recebeu o devido aval.

A esse respeito, cabe recordar o parecer aprovado pela CE, de nossa autoria:

No que tange ao mérito e oportunidade, importa consignar, preliminarmente, que disposição contida no inciso III do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), prevê que as instituições comunitárias sejam definidas “na forma da lei”

Essa previsão, inserida na LDB por meio da Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019, é importante para ratificar os termos da Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, que trata da qualificação, prerrogativas e finalidades das instituições comunitárias no âmbito da educação superior. Nada obstante, abriu na legislação ordinária uma lacuna em relação às instituições comunitárias de educação básica. Assim, justifica-se a edição de lei sobre essas instituições, e, portanto, a oportunidade da proposição sob exame.

Particularmente em relação ao conteúdo, é de se ressaltar, inicialmente, que o PL nº 5.884, de 2019, intenta aplicar à educação básica normas que já se encontram a regular a educação superior por meio da citada Lei nº 12.881, de 2013. Para tanto, o projeto adota, praticamente na íntegra, as regras constantes dessa norma

Vê-se, dessa forma, que se trata de uma proposição legislativa que, materialmente, trata de matéria a cujo respeito a competência legislativa é comum à União, aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, inciso V, CF), e que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União.

Como não há reserva de iniciativa quanto a esse tema, a matéria pode resultar da proposição apresentada por membro do Congresso Nacional, o que já ocorreu, cabe recordar, com própria estipulação das instituições comunitárias de educação prevista na alínea III do art. 19 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB.

Recorde-se que a LDB original previa que a educação seria provida por instituições pública e privadas, e a Lei nº 13.868, de 2019, também de iniciativa parlamentar, acrescentou as instituições comunitárias. Esses entes existem para o ensino superior, e o PL ora apreciado amplia seu escopo para alcançar o ensino básico.

Dessa forma, parece-nos que inexiste qualquer óbice de natureza material ou formal que impeça o exame do mérito da iniciativa pelo Senado Federal.

Cumpre anotar, finalmente, que os termos do Projeto são genéricos, abstratos, impessoais e inovadores, ademais de coerentes com o ramo do direito em que se insere e com os princípios gerais do direito, o que assinala a sua juridicidade.

A matéria vem redigida em termos acordes com as regras de redação legislativa a que se refere a Lei Complementar nº 95, de 1998, e sua tramitação se dá nos termos definidos pelo Regimento Interno do Senado Federal.

Quando do exame da Proposição pela Comissão de Educação, foi apresentada uma emenda, de natureza supressiva, para retirar, do inciso I do art. 1º, a expressão “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos”.

De acordo com o parecer aprovado pela Comissão, tal medida se justifica porque “tendo em vista que a partir da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades, verificou-se que as características das instituições comunitárias de educação básica são incompatíveis com o modelo societário cooperativo”.

Entendemos que a Emenda CE, de 2022, Comissão incumbida regimentalmente do exame do mérito da matéria, contribui para o aperfeiçoamento do projeto e deve ser adotada por esta CCJ.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, e voto por sua aprovação, adotada a Emenda aprovada pela Comissão de Educação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 2, DE 2022

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 5884, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que Dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica.

PRESIDENTE EVENTUAL: Senador Izalci Lucas

RELATOR: Senador Plínio Valério

RELATOR ADHOC: Senador Rodrigo Cunha

17 de Fevereiro de 2022



PARECER Nº , DE 2022

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, da Senadora Daniella Ribeiro, que *dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica*.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 5.884, de 2019, de autoria da Senadora Daniella Ribeiro, que “dispõe sobre as Instituições Comunitárias de Educação Básica” (ICEB).

Estruturada em três partes, a proposição contempla, em seu Capítulo I, que compreende os arts. 1º a 4º, a definição, a qualificação, o arrolamento de prerrogativas e as finalidades dessas entidades. No Capítulo II, os arts. 5º a 8º são dedicados ao tratamento do Termo de Parceria. Por fim, o seu Capítulo III, composto pelos arts. 9º a 12, é reservado às disposições finais da lei proposta.

No art. 1º, o PL define essas instituições como organizações da sociedade civil dotadas de características como: formação coletiva, de pessoas físicas ou de pessoa(s) jurídica(s), com representação da comunidade na entidade mantenedora (inciso I); personalidade jurídica de direito privado (inciso II); patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil ou ao poder público (inciso III); finalidade não lucrativa e aplicação de recursos nos próprios objetivos institucionais (inciso IV); transparência administrativa



(inciso IV); e destinação de patrimônio em caso de extinção a instituição pública (inciso VI).

O art. 1º compreende ainda disposições sobre a qualificação e a finalidade dessas entidades. Com efeito, no § 1º, faculta-lhes a outorga da qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica (§1º); assim como, nos termos do § 2º, permite a sua qualificação como entidade de interesse social e de utilidade pública. No que tange à finalidade, estabelece que elas ofertarão serviços gratuitos à população, com financiamento público (§ 3º), enquanto o § 4º as incumbe de ações comunitárias para o desenvolvimento dos alunos e da sociedade.

O art. 2º da proposição arrola prerrogativas das Instituições Comunitárias de Educação Básica consistentes no acesso a editais governamentais de fomento destinados a instituições públicas; recebimento de recursos orçamentários do poder público; oferta, de forma supletiva, de serviços públicos não oferecidos pelo poder público; além da oferta de serviços públicos em parceria com órgãos do Estado.

O art. 3º relaciona requisitos exigíveis à qualificação de uma entidade como comunitária, a serem explicitamente previstos nos seus estatutos. Os principais incluem práticas administrativas que evitem desvios (inciso I); constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente (inciso II); normas de prestação de contas que observem as Normas Brasileiras de Contabilidade; publicidade de seus dados administrativos e financeiros; e prestação de contas de recursos e bens de origem pública (inciso III).

De acordo com o art. 4º, a qualificação como Instituição Comunitária de Educação Básica será requerida pelos interessados ao órgão competente, nos termos do regulamento, com apresentação de prova de registro do estatuto em cartório, cópia do balanço patrimonial e de relatório de responsabilidade social do exercício anterior, declaração de regular funcionamento, e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (incisos I a V).

Ao tratar do Termo de Parceria, objeto do Capítulo II, a proposição dispõe que esse instrumento será firmado entre as instituições comunitárias e o poder público (art. 5º) e que nele serão discriminados

direitos, responsabilidades e obrigações das partes (art. 6º). De acordo com o § 1º deste artigo, a celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos “Conselhos de Políticas Públicas” da área de educação nos respectivos níveis de governo.

O § 2º do art. 6º estabelece as cláusulas obrigatórias do Termo de Parceria a saber: objeto (inciso I); metas, resultados e prazos de execução dos programas de trabalho (inciso II); critérios de avaliação de desempenho (inciso III); previsão de detalhamento de receitas e despesas (inciso IV); apresentação de relatório ao poder público ao final de cada exercício e comparativo das metas e prestação de contas dos gastos e receitas (inciso V); extrato do Termo de Parceria publicado na imprensa e demonstrativo de sua execução (inciso VI).

De acordo com o art. 7º, a execução do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelo Conselho da Instituição Comunitária de Educação Básica (inciso I), pelo órgão público responsável pela parceria (inciso II), bem como pelo conselho de política pública educacional correspondente (inciso III). O § 1º desse artigo determina análise dos resultados alcançados com o Termo de Parceria por comissão de avaliação composta pelos celebrantes, cujo relatório será encaminhado à autoridade competente (§ 2º). Ademais, o Termo de Parceria está sujeito aos controles legais, segundo o § 3º.

Nos termos do art. 8º, a Instituição Comunitária de Educação Básica publicará regulamento com os procedimentos relativos ao emprego de recursos públicos.

No Capítulo III do projeto, o art. 9º estabelece que o Termo de Parceria não substitui as modalidades de ajuste, acordo e convênio previstos na legislação vigente. O art. 10, por sua vez, veda às Instituições Comunitárias de Educação Básica o financiamento de campanhas políticas. Por fim, o art. 11 estabelece a vigência da Lei para a data de sua publicação.

Na justificação da iniciativa, a autora sustenta a necessidade e oportunidade de estabelecer um marco legal para instituições comunitárias de educação básica, inspirado na legislação relativa à educação superior.

A proposição, que até aqui não recebeu emendas, foi distribuída à apreciação da CE, de onde segue à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a quem caberá a decisão terminativa.

II – ANÁLISE

A par do disposto no art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, cumpre a esta Comissão opinar quanto ao mérito de proposições de natureza educacional, como é o caso do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019. Sendo assim, resta observada, nesta manifestação, a competência regimentalmente atribuída a este colegiado.

No que tange ao mérito e oportunidade, importa consignar, preliminarmente, que disposição contida no inciso III do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), prevê que as instituições comunitárias sejam definidas “na forma da lei”.

Essa previsão, inserida na LDB por meio da Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019, é importante para ratificar os termos da Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013, que trata da qualificação, prerrogativas e finalidades das instituições comunitárias no âmbito da educação superior. Nada obstante, abriu na legislação ordinária uma lacuna em relação às instituições comunitárias de educação básica. Assim, justifica-se a edição de lei sobre essas instituições, e, portanto, a oportunidade da proposição sob exame.

Particularmente em relação ao conteúdo, é de se ressaltar, inicialmente, que o PL nº 5.884, de 2019, intenta aplicar à educação básica normas que já se encontram a regular a educação superior por meio da citada Lei nº 12.881, de 2013. Para tanto, o projeto adota, praticamente na íntegra, as regras constantes dessa norma.

No que concerne ao mérito, insta destacar a relevância histórica, mas também atual, das instituições comunitárias de educação básica no concerto da educação brasileira. A participação dessas instituições na criação

de oportunidades educacionais no País remonta a uma época em que o Estado se encontrava ausente em boa parte do território brasileiro.

Com efeito, é perfeitamente compreensível, do ponto de vista educacional e social, o objetivo do projeto de habilitar essas organizações ao recebimento de recursos públicos e ampliar as linhas de cooperação e parceria dessas entidades com o setor público, com vistas ao melhor desempenho de suas atividades, em benefício de toda a sociedade.

A propósito, no atual contexto de desafios da educação básica brasileira, seja no campo do atendimento, seja no da qualificação da oferta, as instituições comunitárias podem ser chamadas a contribuir para o atingimento de metas educacionais da maior importância para o País.

Nesse sentido, cumpre-nos destacar, especialmente, uma atuação supletiva oportuna na criação de vagas em creches, onde a atuação do poder público tem sido insuficiente para suprir a demanda. Igualmente oportuna é a ampliação de oferta de vagas diferenciadas no ensino médio, onde as entidades comunitárias já detêm uma atuação estabelecida e socialmente reconhecida.

Por essas razões, julgamos a proposição merecedora da acolhida do Congresso Nacional e, particularmente, desta Casa Legislativa, onde inicia a sua tramitação.

Antes de concluir, contudo, apresentamos emenda abaixo para excluir a expressão “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos” do inciso I, do art. 1º, tendo em vista que a partir da definição, qualificação, prerrogativas e finalidades, verificou-se que as características das instituições comunitárias de educação básica são incompatíveis com o modelo societário cooperativo.

Ademais, a restrição para que apenas cooperativas educacionais sem fins lucrativos possam criar uma entidade comunitária de educação básica não agregaria valor ao projeto. Afinal, em relação ao aspecto financeiro, o fator determinante da relevância pública e social da instituição



comunitária criada é a garantia de que ela mesma, a instituição comunitária, não tenha finalidade lucrativa.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CE

Suprima-se a expressão “inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos” do inciso I, do art. 1º, do Projeto de Lei nº 5.884, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/22179.37085-87

**Reunião:** 1ª Reunião, Extraordinária, da CE**Data:** 17 de fevereiro de 2022 (quinta-feira), às 09h**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE - CE**

TITULARES		SUPLENTE	
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
Eduardo Braga (MDB)	Presente	1. Eduardo Gomes (MDB)	
Carlos Viana (MDB)	Presente	2. Veneziano Vital do Rêgo (MDB)	Presente
Rose de Freitas (MDB)	Presente	3. Jarbas Vasconcelos (MDB)	
Marcelo Castro (MDB)		4. VAGO	
Dário Berger (MDB)		5. VAGO	
Mailza Gomes (PP)		6. Daniella Ribeiro (PP)	
Kátia Abreu (PP)		7. Esperidião Amin (PP)	Presente
Confúcio Moura (MDB)	Presente	8. VAGO	
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)			
Izalci Lucas (PSDB)	Presente	1. Plínio Valério (PSDB)	Presente
Flávio Arns (PODEMOS)	Presente	2. Rodrigo Cunha (PSDB)	Presente
Styvenson Valentim (PODEMOS)	Presente	3. Eduardo Girão (PODEMOS)	
Carlos Portinho (PL)		4. Lasier Martins (PODEMOS)	Presente
Roberto Rocha (PSDB)		5. VAGO	
VAGO		6. VAGO	
PSD			
VAGO		1. Nelsinho Trad (PSD)	
VAGO		2. Otto Alencar (PSD)	
Vanderlan Cardoso (PSD)		3. Sérgio Petecão (PSD)	
VAGO		4. VAGO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
Jorginho Mello (PL)		1. Zequinha Marinho (PSC)	Presente
Maria do Carmo Alves (DEM)	Presente	2. Marcos Rogério (PL)	
Wellington Fagundes (PL)		3. Romário (PL)	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
Zenaide Maia (PROS)	Presente	1. Jean Paul Prates (PT)	Presente
Paulo Paim (PT)	Presente	2. Humberto Costa (PT)	Presente
Fernando Collor (PROS)		3. Paulo Rocha (PT)	Presente
PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)			
Cid Gomes (PDT)		1. Eliziane Gama (CIDADANIA)	
Leila Barros (CIDADANIA)	Presente	2. Randolfe Rodrigues (REDE)	
Fabiano Contarato (PT)		3. Alessandro Vieira (CIDADANIA)	Presente



Reunião: 1ª Reunião, Extraordinária, da CE

Data: 17 de fevereiro de 2022 (quinta-feira), às 09h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 15

NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

Soraya Thronicke

Angelo Coronel

DECISÃO DA COMISSÃO**(PL 5884/2019)**

NA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CE, NESTA DATA, FOI APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO PELA APROVAÇÃO DA MATÉRIA COM A EMENDA Nº 1-CE.

17 de Fevereiro de 2022

Senador IZALCI LUCAS

Presidiu a reunião da Comissão de Educação, Cultura e Esporte



EMENDA Nº - CCJ
(ao PL nº 5.884, de 2019)

Acrescente-se ao art. 1º do PL nº 5.884/2019, o inciso VII com a seguinte redação:

“Art.1º -

VII - É admitida a modalidade Educação Básica Domiciliar, na forma da regulamentação específica” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

Como bem evidencia a Autora da presente proposição, é uma realidade o fato de que o Estado – responsável por oferecer ensino público de qualidade – se mostra pouco eficiente nesta atribuição. Nesta perspectiva, o projeto de lei, ora em análise, inova no sentido de estabelecer novas políticas públicas, possibilitando a oferta de educação básica por outras entidades, que não o Poder Público.

Assim, autorizar a modalidade domiciliar na educação básica representa um grande avanço na legislação, seguindo exemplo de vários países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, França, Portugal, África do Sul, Israel, dentre outros.

A Constituição Federal ao dispor sobre educação não proíbe a modalidade domiciliar, razão pela qual esta opção deve ser considerada como alternativa às famílias com vistas a garantir um ensino de qualidade, nos termos do que o presente projeto busca disciplinar. Ademais, o enfrentamento deste tema é iminente e não existe prejuízo em sua previsão legal nos termos propostos, evidenciando-se que caberá regulamentação específica disciplinar a matéria.



Diante de tais argumentos, solicita apoio aos nobres pares para aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

SENADOR FLÁVIO BOLSONARO

PL/RJ

8



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 10, DE 2022

Altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.

AUTORIA: Senador Nelsinho Trad (PSD/MS) (1º signatário), Senador Alexandre Silveira (PSD/MG), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Carlos Viana (MDB/MG), Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Giordano (MDB/SP), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcio Bittar (PSL/AC), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Romário (PL/RJ), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Zequinha Marinho (PL/PA)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

Altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.

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. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 199.**

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados para fins de tratamento, sendo vedado todo tipo de comercialização.

§ 5º A lei disporá sobre as condições e os requisitos para coleta e processamento de plasma humano pela iniciativa pública e privada para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.” (NR)

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



SF/22835.79067-50



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

JUSTIFICAÇÃO

Em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP) solicitaram ao Ministério da Saúde que fosse equacionado o problema causado pelo desperdício de milhares de bolsas de plasma no Brasil. De fato, desde 2017, segundo o TCU e o MP, foram perdidos 597.975 litros de plasma no País, o que equivale ao material coletado em 2.718.067 doações de sangue.

Outro ponto importante é que, com a pandemia, a coleta de plasma apresentou queda em nível mundial, inclusive nos Estados Unidos da América e em alguns países da Europa que são os maiores coletores do mundo.

Diante desse contexto, propomos um aprimoramento no texto da Constituição Federal, no intuito de possibilitar a atualização da legislação brasileira no que diz respeito à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo.

Senador **NELSINHO TRAD**
(PSD/MS)



SF/22835.79067-50

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

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

- art60_par3

- art199



SENADO FEDERAL
Senadora Mara Gabrilli

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC nº 10, de 2022)

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 199.**

.....

§ 5º A lei disporá sobre as condições e os requisitos para coleta e processamento de plasma humano para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.’ (NR)”

JUSTIFICAÇÃO

A modificação feita no § 4º do art. 199 da Constituição Federal pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2022, eliminou as menções a “pesquisa” e “tratamento”, fazendo com que esse dispositivo passasse a tratar somente de transplante, no que tange às condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas, que serão estabelecidas por lei.

Isso não se justifica, porque a supressão desses trechos não tem correlação com o objeto da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Por esse motivo, e para que não haja repercussões e consequências indesejadas em temas que estão fora da abrangência da PEC, propomos que não seja alterado o referido § 4º.



Além disso, propomos suprimir do § 5º adicionado pela PEC ao art. 199 da Constituição Federal a menção aos serviços privados, por ser redundante, uma vez que o a Carta Magna já prevê a livre participação da iniciativa privada na assistência à saúde no referido art. 199, § 1º, o que acontece inclusive na área de hemoterapia, por meio de bancos de sangue privados.

Sala da Comissão,

Senadora MARA GABRILLI





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, do Senador Nelsinho Trad e outros, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Nelsinho Trad, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.*

A PEC nº 10, de 2022, modifica o § 4º do art. 199 da Constituição Federal, que estabelece que a lei irá dispor sobre condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como sobre a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, vedado todo tipo de comercialização.

A referida PEC promove duas alterações principais no texto constitucional:



1. Suprime do texto original do § 4º do art. 199 da Constituição Federal as menções a “pesquisa” e “tratamento”, fazendo com que esse dispositivo passe a tratar somente de transplante, no que refere às condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas, que serão estabelecidas por lei.
2. Cria um § 5º, que passa a tratar exclusivamente do plasma humano, sendo que anteriormente a matéria estava disciplinada pelo § 4º. O novo dispositivo determina que a lei disporá sobre condições e requisitos para coleta e processamento dessa substância pelas iniciativas pública e privada, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.

Segundo os autores da proposta, o objetivo é possibilitar a atualização da legislação brasileira no que diz respeito à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo, uma vez que existe grande desperdício de plasma no País.

Foi apresentada a Emenda nº 1-CCJ, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, que propõe a manutenção do atual § 4º do art. 199 da Constituição Federal, sem alterações, e suprime do § 5º adicionado pela PEC ao referido artigo 199 a menção aos serviços privados.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição. Nesse sentido, a proposição será apreciada nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que *regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota*.

Quanto à admissibilidade, a PEC nº 10, de 2022, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Carta Magna, tendo sido subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa Legislativa. Assim, devemos proceder, aqui, à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

Nada obsta a apreciação da matéria no tocante às limitações circunstanciais, uma vez que o Brasil não se encontra na vigência de



intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, a proposição não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, nem ofende as chamadas cláusulas pétreas.

Está, portanto, atendido o disposto no art. 60, inciso I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição Federal, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373, do RISF.

A PEC também não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, pois a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No tocante ao mérito, assiste razão aos autores da PEC nº 10, de 2022.

De fato, a produção de hemoderivados é questão estratégica para o Brasil e sua relevância transcende a esfera sanitária, envolvendo também aspectos de segurança nacional e de balança comercial, em virtude da nossa dependência externa em relação ao suprimento desses produtos.

Nesse sentido, a atual pandemia de covid-19 evidenciou, ainda mais, o quanto esse tipo de dependência externa em relação a medicamentos, imunobiológicos, produtos, materiais e equipamentos médico-hospitalares, entre outros insumos estratégicos, pode ser perigosa para um país que enfrenta desafios inesperados. Em verdade, a pandemia de covid-19 revelou o “ponto fraco” do País, que não produz medicamentos derivados do plasma: houve uma queda mundial de doação de plasma e muitos estabelecimentos de saúde ficaram desabastecidos de imunoglobulinas.

Com efeito, substâncias como albumina, imunoglobulinas, concentrados de fatores de coagulação (fator VIII, fator IX etc.) e cola de fibrina são fundamentais para o tratamento de diversas enfermidades, a exemplo de doenças hematológicas autoimunes, cirrose, hemofilia, câncer, aids, imunodeficiência genética e queimaduras graves. O plasma, por sua vez, é indicado no tratamento de pacientes com distúrbios de coagulação, púrpura trombocitopênica trombótica e outros.

A despeito dessa importância, há anos os profissionais da área reclamam da dificuldade de realizar aquisições tempestivas desses produtos em quantidade adequada para atender à demanda dos pacientes brasileiros.



Ainda a esse respeito, existem outros fatores que são importantes de mencionar:

- Nos últimos trinta anos aconteceram grandes avanços do diagnóstico de doenças do sangue, imunológicas e neurológicas, que requerem, hoje, o uso de medicamentos produzidos do plasma humano.
- Com a lei de ampliação do “Teste do Pezinho” haverá um crescimento exponencial de diagnósticos e o Brasil precisa se preparar para isso.

Devemos lembrar, ainda, que grandes investimentos foram feitos no País, tanto para a fabricação de derivados do plasma – por meio da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRAS), criada em 2005 –, quanto para viabilizar o desenvolvimento de tecnologia recombinante, destinando recursos para pesquisa por instituições científicas brasileiras. Todavia, até hoje não se conseguiu produzir hemoderivados na quantidade de que os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) necessitam.

Além disso, em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) notificou o Ministério da Saúde pelo desperdício de quase 600 mil litros de plasma sanguíneo, que não foram viabilizados para a produção de hemoderivados. Isso, segundo o Ministério Público, equivale a mais de 2,7 milhões de doações de sangue. De acordo com a procuradoria, o prejuízo pode chegar a 1,3 bilhão de reais por ano. Ou seja, o Brasil capta sangue, aproveita os glóbulos vermelhos e, muitas vezes, o plasma é desperdiçado. Ademais, em uma doação normal captamos apenas 250 mililitros de plasma e com a utilização de um método específico (plasmaferese) podemos coletar de 500 a 800 mililitros.

O fato é que a legislação brasileira está defasada em relação à coleta de plasma. Assim, precisamos urgentemente coletar plasma, estruturar uma rede apropriada para isso, e produzir medicamentos derivados do plasma no País.

Por conseguinte, considerando as dificuldades históricas para o pleno aproveitamento do plasma, entendemos adequado propor a criação de um novo marco regulatório que proporcione melhores condições para a coleta e o processamento de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para que sejam desenvolvidas novas tecnologias e para que,



finalmente, possa ser alcançada a almejada autossuficiência na produção de biofármacos destinados a prover o SUS.

Nesse sentido, as alterações propostas no texto constitucional pela PEC sob análise, que irão proporcionar a edição de uma legislação específica para o plasma sanguíneo, têm esse objetivo.

Há que se considerar, também, que outros países avançaram bastante na legislação. Na atualidade, nos Estados Unidos da América (EUA), em duas províncias do Canadá, e na Alemanha, Áustria, Hungria e República Checa, os doadores de plasma podem ser remunerados de alguma forma, o que facilita sobremaneira a obtenção desse produto.

Assim, EUA, Suíça, Alemanha, Japão e China, entre outros países, possuem, hoje em dia, uma rede de captação de plasma. Porém sua capacidade de produção ainda é limitada. Já o Brasil tem mais de duzentos milhões de habitantes, mas não contribui para a captação mundial de plasma.

Por esses motivos, o País tem muito a contribuir produzindo medicamentos derivados do plasma, de maneira que possamos atrair mais investimentos nesse setor e ter a possibilidade de exportar medicamentos aos países vizinhos. Para isso, precisamos, também, que seja permitida especificamente a comercialização de desses produtos, o que ainda é vedado pela Constituição Federal, de forma genérica, pelo § 4º do art. 199.

Por fim, quanto à Emenda nº 1 – CCJ, avaliamos pertinente devolver ao texto do § 4º do art. 199 da Constituição Federal a palavra “pesquisa”, cuja supressão pela PEC não se justifica, por não ter correlação com o objetivo da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Portanto, ela será acatada parcialmente, na forma do substitutivo aqui apresentado.

Além disso, consideramos necessário promover alguns ajustes no texto da PEC, com o objetivo de torná-lo mais claro, evitando que dê margem a interpretações equivocadas: 1) permissão explícita de que haja coleta remunerada de plasma, ou seja, possibilidade de pagamento ao doador; 2) autorização de comercialização do plasma humano para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias, produção nacional e internacional de medicamentos hemoderivados e outros.



Para tanto, apresentamos um substitutivo.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com o **acatamento parcial** da Emenda nº 1 - CCJ, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

Altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.

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. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 199.**

.....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de pesquisa e transplante, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados para fins de tratamento, sendo vedado todo tipo de comercialização, com exceção ao disposto no § 5º.

§ 5º É permitida a coleta remunerada do plasma humano, assim como a comercialização, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias, produção nacional e internacional de medicamentos hemoderivados e outros, destinados a prover preferencialmente o sistema único de saúde, tanto pela



iniciativa pública como pela privada, cabendo à lei dispor sobre suas condições.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

