



# **SENADO FEDERAL**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 35ª REUNIÃO**

**(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)**

**27/09/2023  
QUARTA-FEIRA  
às 10 horas**

**Presidente: Senador Davi Alcolumbre  
Vice-Presidente: Senador Marcos Rogério**



**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

**35ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª  
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 27/09/2023.**

**35ª REUNIÃO, ORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 10 horas***

# **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 2903/2023 - Não Terminativo -	SENADOR MARCOS ROGÉRIO	14
2	EMENDA(S) DE - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	131
3	PL 3453/2021 - Não Terminativo -	SENADOR WEVERTON	150
4	PEC 8/2021 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	182
5	PEC 31/2023 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	203
6	PEC 17/2023 - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	213

<b>7</b>	<b>PL 3535/2023</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR HUMBERTO COSTA</b>	<b>224</b>
<b>8</b>	<b>PL 5384/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR PAULO PAIM</b>	<b>236</b>
<b>9</b>	<b>PL 2494/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADOR MARCOS DO VAL</b>	<b>273</b>
<b>10</b>	<b>PL 1054/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADORA ANA PAULA LOBATO</b>	<b>287</b>
<b>11</b>	<b>PL 1713/2022</b> - Terminativo -	<b>SENADORA ANA PAULA LOBATO</b>	<b>302</b>
<b>12</b>	<b>PLS 430/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADORA MARA GABRILLI</b>	<b>326</b>
<b>13</b>	<b>PL 3954/2023</b> - Terminativo -	<b>SENADOR MARCIO BITTAR</b>	<b>336</b>

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

VICE-PRESIDENTE: Senador Marcos Rogério

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
<b>Bloco Parlamentar Democracia(UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)</b>			
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)(28)(30)	PB 3303-5934 / 5931
Marcio Bittar(UNIÃO)(2)(28)(30)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(2)(5)(9)	TO 3303-5990
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Giordano(MDB)(2)(5)(14)(9)	SP 3303-4177
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261	5 Alan Rick(UNIÃO)(2)(5)(9)	AC 3303-6333
Jader Barbalho(MDB)(2)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	6 Izalci Lucas(PSDB)(2)(5)(9)(19)	DF 3303-6049 / 6050
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 Marcelo Castro(MDB)(2)(5)(9)	PI 3303-6130 / 4078
Marcos do Val(PODEMOS)(2)(16)(20)	ES 3303-6747 / 6753	8 Cid Gomes(PDT)(2)(7)(9)	CE 3303-6460 / 6399
Weverton(PDT)(2)	MA 3303-4161 / 1655	9 Carlos Viana(PODEMOS)(2)(9)(13)(17)(20)	MG 3303-3100
Plínio Valério(PSDB)(2)	AM 3303-2898 / 2800	10 Zequinha Marinho(PODEMOS)(2)(9)(29)	PA 3303-6623
Alessandro Vieira(MDB)(18)(19)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	11 Mauro Carvalho Junior(UNIÃO)(18)(19)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(REDE, PT, PSB, PSD)</b>			
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 Irajá(PSD)(3)(23)(10)(21)	TO 3303-6469 / 6474
Otto Alencar(PSD)(3)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	3 Nelsinho Trad(PSD)(3)(24)	MS 3303-6767 / 6768
Eliziane Gama(PSD)(3)	MA 3303-6741	4 Mara Gabrilli(PSD)(3)	SP 3303-2191
Margareth Buzetti(PSD)(3)(25)	MT 3303-6408	5 Daniella Ribeiro(PSD)(3)	PB 3303-6788 / 6790
Fabiano Contarato(PT)(3)	ES 3303-9054 / 6743	6 Paulo Paim(PT)(3)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230 / 5235
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
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)</b>			
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 Eduardo Girão(NOVO)(1)(15)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Magno Malta(PL)(1)	ES 3303-6370	3 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3807
Marcos Rogério(PL)(1)(15)	RO 3303-6148	4 Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352
<b>Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)</b>			
Ciro Nogueira(PP)(12)(11)(11)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Tereza Cristina(PP)(22)(1)(27)	MS 3303-2431
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(12)(1)(11)	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 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-BLRESDEM).
- (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-BLDPPI).
- (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.
- (9) Em 10.05.2023, os Senadores Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick, Carlos Viana, Marcelo Castro, Cid Gomes, Alessandro Vieira e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como Suplentes modificadas na Comissão (Of. 42/2023-BLDEM).
- (10) Em 10.05.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 47/2023-BLRESDEM).
- (11) Em 07.06.2023, o Senador Dr. Hiran foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 26/2023-BLALIAN).
- (12) Em 19.06.2023, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Dr. Hiran, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 31/2023-BLALIAN).
- (13) Em 22.06.2023, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 102/2023-BLDEM).
- (14) Em 26.06.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 103/2023-BLDEM).
- (15) Em 06.07.2023, o Senador Marcos Rogério foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que passa a membro suplente, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 126/2023-BLVANG).



- (16) Em 06.07.2023, o Senador Carlos Viana foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcos do Val, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 109/2023-BLDEM).
- (17) Em 06.07.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 112/2023-BLDEM).
- (18) Em 12.07.2023 foi definida pelos líderes a distribuição da vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Resistência Democrática e Vanguarda, cabendo nesta Comissão ao Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 81/2023-GLMDB).
- (19) Em 02.08.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro titular e os Senadores Izalci Lucas e Mauro Carvalho Junior, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 118/2023-BLDEM).
- (20) Em 08.08.2023, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Viana, que passa a integrar a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 124/2023-BLDEM).
- (21) Em 08.08.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Irajá, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 81/2023-BLRESDM).
- (22) Em 15.08.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Tereza Cristina, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 39/2023-GABLIID-BLALIAN).
- (23) Em 17.08.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 88/2023-BLRESDM).
- (24) Em 30.08.2023, o Senador Nelsinho Trad foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Vanderlan Cardoso, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 94/2023-BLRESDM).
- (25) Em 12.09.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro titular, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 99/2023-BLRESDM).
- (26) Em 13.09.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Marcos Rogério Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 119/2023-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (27) Em 13.09.2023, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 48/2023-GABLIID-BLALIAN).
- (28) Em 13.09.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que passa a ser membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 143/2023-BLDEM).
- (29) Em 13.09.2023, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 142/2023-BLDEM).
- (30) Em 14.09.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa a ser membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 144/2023-BLDEM).

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 27 de setembro de 2023  
(quarta-feira)  
às 10h

**PAUTA**

35ª Reunião, Ordinária

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

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

**Retificações:**

1. Inclusão Relatório e Emendas Item 13 (26/09/2023 18:58)
2. Inclusão Votos em Separado Item 1 e Relatório sobre emendas Item 13 (27/09/2023 10:04)

# PAUTA

## ITEM 1

### PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023

#### - Não Terminativo -

*Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Marcos Rogério

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

#### **Observações:**

- *A matéria foi apreciada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária;*
- *Foram recebidas as Emendas nºs 11 a 16, de autoria da Senadora Augusta Brito; Emendas nº 17 e 49, de autoria do Senador Carlos Viana; Emendas nºs 18 a 32, de autoria do Senador Fabiano Contarato; Emendas nºs 33 a 45 de autoria do Senador Alessandro Vieira; e as Emendas nºs 46 a 48 de autoria do Senador Humberto Costa (todas dependendo de relatório);*
- *Em 20/09/2023 a Comissão rejeitou os Requerimentos nº 29-2023-CCJ e nº 30, de 2023-CCJ, de autoria do Senador Alessandro Vieira e da Senadora Augusta Brito, respectivamente, de Audiência Pública para a matéria;*
- *Em 20/09/2023 a Presidência concedeu vista coletiva, nos termos regimentais;*
- *Em 27/09/2023, foi recebido Voto em Separado, do Senador Alessandro Vieira, favorável ao Projeto nos termos da Emenda nº 33 (Substitutiva), e contrário às demais emendas;*
- *Em 27/09/2023, foi recebido Voto em Separado, do Senador Fabiano Contarato, contrário ao Projeto, nos termos do art. 101, § 1º do RISF.*

#### **Textos da pauta:**

##### Avulso inicial da matéria

[Emenda 11 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 12 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 13 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 14 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 15 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 16 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 17 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 18 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 19 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 20 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 21 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 22 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 23 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 24 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 25 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 26 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 27 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 28 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 29 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 30 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 31 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 32 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 33 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 34 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 35 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 36 \(CCJ\)](#)

[Emenda 37 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 38 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 39 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 40 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 41 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 42 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 43 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 44 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 45 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 46 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 47 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 48 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 49 \(CCJ\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Voto em Separado \(CCJ\)](#)  
[Voto em Separado \(CCJ\)](#)

## ITEM 2

### EMENDA(S) DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 2721, DE 2023

**Ementa do Projeto:** *Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*

**Autoria do Projeto:** Câmara dos Deputados

**Relatoria da(s) Emenda(s):** Senadora Professora Dorinha Seabra

**Relatório:** Contrário à Emenda nº 2-PLEN.

#### Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)  
[Emenda 2 \(PLEN\)](#)  
[Parecer \(CCJ\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 3

### PROJETO DE LEI Nº 3453, DE 2021

#### - Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Weverton

**Relatório:** Favorável ao Projeto e contrário às Emendas nºs 1 a 7.

#### Observações:

- Foram apresentadas as seguintes emendas: Emendas nº 1 a 4, e 6, de autoria do Senador Sérgio Moro; Emenda nº 5, de autoria do Senador Eduardo Girão; Emenda nº 7, de autoria do Senador Marcos Rogério;
- Em 18/05/2023 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria;
- Em 16/08/2023 a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores nos termos regimentais;
- Em 23/08/2023 o Senador Weverton fez a leitura do relatório;
- Em 30/08/2023 foi apresentada a Emenda nº 8, de autoria do Senador Marcos Rogério

(dependendo de relatório);

- Em 20/09/2023 foi apresentada a Emenda nº 9, de autoria do Senador Hamilton Mourão (dependendo de relatório).

#### Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

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

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

[Emenda 3 \(CCJ\)](#)

[Emenda 4 \(CCJ\)](#)

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

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

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

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

[Emenda 9 \(CCJ\)](#)

### ITEM 4

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 8, DE 2021

##### - Não Terminativo -

*Altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.*

**Autoria:** Senador Oriovisto Guimarães, Senador Alvaro Dias, Senador Styvenson Valentim, Senador Esperidião Amin, Senador Eduardo Girão, Senador Jorginho Mello, Senador Flávio Arns, Senadora Eliziane Gama, Senador Marcos Rogério, Senador Omar Aziz, Senador Marcio Bittar, Senador Reguffe, Senador Plínio Valério, Senador Carlos Viana, Senador Tasso Jereissati, Senador Lasier Martins, Senador Lucas Barreto, Senador Romário, Senador Jorge Kajuru, Senador Otto Alencar, Senadora Soraya Thronicke, Senador Elmano Férrer, Senador Zequinha Marinho, Senador Eduardo Gomes, Senador Alessandro Vieira, Senador Nelsinho Trad, Senador Roberto Rocha, Senadora Simone Tebet, Senador Marcos do Val, Senadora Mara Gabrilli, Senador Weverton, Senador Luis Carlos Heinze

**Relatoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatório:** Favorável à Proposta.

##### **Observações:**

- Em 30/08/2023, foi concedida vista coletiva, nos termos regimentais.

#### Textos da pauta:

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

### ITEM 5

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2023

##### - Não Terminativo -

*Acrescenta § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto.*

**Autoria:** Senador Astronauta Marcos Pontes, Senador Eduardo Girão, Senadora Tereza Cristina, Senador Alan Rick, Senador Hamilton Mourão, Senador Nelsinho Trad, Senador Plínio Valério, Senador Angelo Coronel, Senador Ciro Nogueira, Senador Lucas Barreto, Senador Jorge Seif, Senador Esperidião Amin, Senador Dr. Hiran, Senador Efraim Filho, Senador Confúcio Moura, Senador Luis Carlos Heinze, Senadora Mara Gabrilli, Senadora Professora Dorinha Seabra, Senador Marcos Rogério, Senador Romário, Senador Flávio Arns, Senador Rodrigo Cunha, Senador Omar Aziz, Senadora

Damare Alves, Senador Marcio Bittar, Senador Magno Malta, Senador Carlos Portinho, Senador Paulo Paim, Senador Izalci Lucas, Senador Carlos Viana, Senador Davi Alcolumbre, Senador Fabiano Contarato

**Relatoria:** Senador Esperidião Amin

**Relatório:** Favorável à Proposta.

**Observações:**

- Em 30/08/2023, foi concedida vista coletiva, nos termos regimentais;
- Em 12/09/2023, foi recebida a Emenda nº 1, de iniciativa do Senador Mecias de Jesus (dependendo de relatório).

**Textos da pauta:**

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

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

**ITEM 6**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 17, DE 2023**

**- Não Terminativo -**

*Altera o art. 6º da Constituição Federal para dispor sobre o direito à segurança alimentar como direito fundamental.*

**Autoria:** Senador Alan Rick, Senador Eduardo Gomes, Senador Jorge Seif, Senador Omar Aziz, Senador Astronauta Marcos Pontes, Senador Mecias de Jesus, Senadora Teresa Leitão, Senadora Leila Barros, Senador Izalci Lucas, Senadora Professora Dorinha Seabra, Senador Styvenson Valentim, Senador Luis Carlos Heinze, Senador Chico Rodrigues, Senador Confúcio Moura, Senadora Damare Alves, Senador Efraim Filho, Senador Alessandro Vieira, Senador Rogério Carvalho, Senador Sergio Moro, Senador Hamilton Mourão, Senadora Tereza Cristina, Senador Marcos do Val, Senadora Zenaide Maia, Senador Esperidião Amin, Senador Dr. Samuel Araújo, Senador Wilder Moraes, Senador Carlos Viana, Senador Angelo Coronel, Senador Zequinha Marinho, Senador Irajá, Senador Veneziano Vital do Rêgo, Senador Carlos Portinho, Senador Rodrigo Cunha, Senador Eduardo Braga

**Relatoria:** Senadora Professora Dorinha Seabra

**Relatório:** Favorável à Proposta.

**Textos da pauta:**

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**ITEM 7**

**PROJETO DE LEI Nº 3535, DE 2023**

**- Não Terminativo -**

*Cria cargos de provimento efetivo, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Humberto Costa

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Textos da pauta:**  
[Avulso inicial da matéria](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 8

### PROJETO DE LEI Nº 5384, DE 2020

#### - Não Terminativo -

*Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Paulo Paim

**Relatório:** Favorável ao Projeto e contrário à Emenda nº 1.

**Observações:**

- A matéria foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa;
- Em 30/08/2023 foi recebida a Emenda nº1, de autoria do Senador Plínio Valério;
- Em 19/09/2023 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria;
- Em 26/09/2023 foi recebida a Emenda nº 2 (Substitutiva), de autoria do Senador Flávio Bolsonaro.

**Textos da pauta:**  
[Avulso inicial da matéria](#)  
[Emenda 1 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 2 \(CCJ\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 9

### PROJETO DE LEI Nº 2494, DE 2019

#### - Terminativo -

*Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.*

**Autoria:** Senadora Leila Barros

**Relatoria:** Senador Marcos do Val

**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 10

### PROJETO DE LEI Nº 1054, DE 2019

#### - Terminativo -

*Regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante em concurso público.*

**Autoria:** Senador Confúcio Moura

**Relatoria:** Senadora Ana Paula Lobato

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1, com cinco emendas que apresenta.

**Observações:**

- *Em 13/09/2023 foi recebida a Emenda nº 1, de iniciativa do Senador Alessandro Vieira;*
- *Votação nominal.*

**Textos da pauta:**

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

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

## ITEM 11

### PROJETO DE LEI Nº 1713, DE 2022

**- Terminativo -**

*Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica.*

**Autoria:** Senador Styvenson Valentim

**Relatoria:** Senadora Ana Paula Lobato

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto, com a emenda de redação que apresenta.

**Observações:**

- *Em 12/09/2023, foi recebida a Emenda nº 1, de iniciativa do Senador Carlos Viana, e a Emenda nº 2, de iniciativa do Senador Fabiano Contarato (dependendo de relatório);*
- *Em 13/09/2023, foi recebida a Emenda nº 3, de iniciativa do Senador Hamilton Mourão (dependendo de relatório);*
- *Votação nominal.*

**Textos da pauta:**

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

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

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

[Emenda 3 \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

## ITEM 12

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 430, DE 2018

**- Terminativo -**

*Estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário em ambientes coletivos, públicos ou privados.*

**Autoria:** Senador Telmário Mota

**Relatoria:** Senadora Mara Gabrilli

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto, nos termos da Emenda nº 1-CDH (Substitutivo).

**Observações:**

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



- Nos termos do art. 282 do RISF, se for aprovado o Substitutivo, será ele submetido a turno suplementar;
- Em 27/09/2023, foi recebida a Emenda nº 2, de autoria do Senador Magno Malta (dependendo de relatório);
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Emenda 2 \(CCJ\)](#)[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)**ITEM 13****PROJETO DE LEI Nº 3954, DE 2023****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.*

**Autoria:** Senadora Tereza Cristina

**Relatoria:** Senador Marcio Bittar

**Relatório:** Pela aprovação do Projeto e da Emenda nº 1, nos termos da subemenda que apresenta; pela rejeição das Emendas nºs 2 e 3; e pela aprovação da Emenda nº 4, com três emendas que apresenta.

**Observações:**

- Em 20/09/2023, foi recebida a Emenda nº 1, de autoria do Senador Marcelo Castro;
- Em 26/09/2023, foram recebidas as Emendas nºs 2 a 4, de autoria do Senador Jorge Seif;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)[Emenda 1 \(CCJ\)](#)[Emenda 2 \(CCJ\)](#)[Emenda 3 \(CCJ\)](#)[Emenda 4 \(CCJ\)](#)[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2903, DE 2023

(nº 490/2007, na Câmara dos Deputados)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

**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=444088&filename=PL-490-2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444088&filename=PL-490-2007)



[Página da matéria](#)

Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n°s 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

## CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

Art. 2º São princípios orientadores desta Lei:

I - o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;

II - o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade;

III - a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;

IV - a igualdade material;

V - a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.

## CAPÍTULO II DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Seção I  
Das Modalidades de Terras Indígenas

Art. 3º São terras indígenas:

I - as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal;

II - as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União por outras formas que não a prevista no inciso I deste *caput*;

III - as áreas adquiridas, consideradas as havidas pelas comunidades indígenas pelos meios admissíveis pela legislação, tais como a compra e venda e a doação.

Seção II  
Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal, eram, simultaneamente:

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* deste artigo será devidamente fundamentada e baseada em critérios objetivos.

§ 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu

enquadramento no inciso I do *caput* deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.

§ 3º Para os fins desta Lei, considera-se renitente esbulho o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada.

§ 4º A cessação da posse indígena ocorrida anteriormente a 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, inviabiliza o reconhecimento da área como tradicionalmente ocupada, salvo o disposto no § 3º deste artigo.

§ 5º O procedimento demarcatório será público e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.

§ 6º É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 7º As informações orais porventura reproduzidas ou mencionadas no procedimento demarcatório somente terão efeitos probatórios quando fornecidas em audiências públicas, ou registradas eletronicamente em áudio e vídeo, com a devida transcrição em vernáculo.

§ 8º É assegurada às partes interessadas a tradução da linguagem oral ou escrita, por tradutor nomeado pela

Fundação Nacional do Índio (Funai), da língua indígena própria para o português, ou do português para a língua indígena própria, nos casos em que a comunidade indígena não domine a língua portuguesa.

Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos Estados e dos Municípios em que se localize a área pretendida, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil desde o início do processo administrativo demarcatório, a partir da reivindicação das comunidades indígenas.

Parágrafo único. É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Art. 6º Aos interessados na demarcação serão assegurados, em todas as suas fases, inclusive nos estudos preliminares, o contraditório e a ampla defesa, e será obrigatória a sua intimação desde o início do procedimento, bem como permitida a indicação de peritos auxiliares.

Art. 7º As associações de partes interessadas podem representar os associados, desde que autorizadas em assembleias gerais convocadas para esse fim.

Art. 8º O levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório circunstanciado.

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam

posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação.

§ 1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório.

§ 2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e a avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Art. 10. Aplica-se aos antropólogos, aos peritos e a outros profissionais especializados, nomeados pelo poder público, cujos trabalhos fundamentem a demarcação, o disposto no art. 148 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 11. Verificada a existência de justo título de propriedade ou de posse em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

Art. 12. Para os fins desta Lei, fica a União, por meio do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, ao seu preposto ou ao seu representante, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis.

Art. 13. É vedada a ampliação de terras indígenas já demarcadas.



Art. 14. Os processos administrativos de demarcação de terras indígenas ainda não concluídos serão adequados ao disposto nesta Lei.

Art. 15. É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei.

### Seção III Das Áreas Indígenas Reservadas

Art. 16. São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I - terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II - áreas públicas pertencentes à União;

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

§ 2º As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena, sob a supervisão da Funai.

§ 4º Caso, em razão da alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada

não é essencial para o cumprimento da finalidade mencionada no caput deste artigo, poderá a União:

I - retomá-la, dando-lhe outra destinação de interesse público ou social;

II - destiná-la ao Programa Nacional de Reforma Agrária, atribuindo-se os lotes preferencialmente a indígenas que tenham aptidão agrícola e assim o desejarem.

Art. 17. Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo III desta Lei.

#### Seção IV Das Áreas Indígenas Adquiridas

Art. 18. São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil, tal como a compra e venda ou a doação.

§ 1º Aplica-se às áreas indígenas adquiridas o regime jurídico da propriedade privada.

§ 2º As terras de domínio indígena constituídas nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão consideradas áreas indígenas adquiridas nos moldes desta Lei.

#### CAPÍTULO III DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS

Art. 19. Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de

divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras.

Art. 20. O usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 21. Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente.

Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados

os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Art. 24. O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

I - por particulares autorizados pela comunidade indígena;

II - por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos;

III - pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;

IV - por pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena;

V - por pessoas em trânsito, em caso de existência de rodovias ou outros meios públicos para passagem.

§ 1º No caso do inciso IV do *caput* deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º No caso do inciso II do *caput* deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

§ 3º O ingresso, o trânsito e a permanência de não indígenas não podem ser objeto de cobrança de tarifas ou

quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas.

Art. 25. São vedadas a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza ou a troca pela utilização das estradas, dos equipamentos públicos, das linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocados a serviço do público em terras indígenas.

Art. 26. É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta pela comunidade indígena.

§ 2º É permitida a celebração de contratos que visem à cooperação entre indígenas e não indígenas para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, em terras indígenas, desde que:

I - os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II - a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade;

III - a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, aprove a celebração contratual;

IV - os contratos sejam registrados na Funai.

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de

terceiros, desde que respeitadas as condições estabelecidas no § 2º do art. 26 desta Lei.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve ser evitado, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§ 1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Funai.

§ 2º São vedados o contato e a atuação com comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins do *caput* deste artigo, e, em todo caso, é obrigatória a intermediação do contato pela Funai.

#### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do *caput* do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda

indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

Art. 30. O art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica vedado o cultivo de organismos geneticamente modificados em áreas de unidades de conservação, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental.” (NR)

Art. 31. O *caput* do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 2º .....

.....

IX - a destinação de áreas às comunidades indígenas que não se encontravam em área de ocupação tradicional em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

.....” (NR)

Art. 32. O inciso IX do *caput* do art. 2º de Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes

o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

.....”(NR)

Art. 33. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de de 2023.

ARTHUR LIRA  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 132/2023/SGM-P

Brasília, 1º de junho 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 490, de 2007, da Câmara dos Deputados, que "Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973".

Atenciosamente,

  
ARTHUR LIRA  
Presidente

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art37\_par6

- art49\_cpt\_inc16

- art231

- art231\_par1

- art231\_par3

- art231\_par6

- Lei nº 4.132, de 10 de Setembro de 1962 - LEI-4132-1962-09-10 - 4132/62

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1962;4132>

- art2\_cpt

- Lei nº 6.001, de 19 de Dezembro de 1973 - Estatuto do Índio - 6001/73

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1973;6001>

- art2\_cpt\_inc9

- Lei nº 11.460, de 21 de Março de 2007 - LEI-11460-2007-03-21 - 11460/07

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2007;11460>

- art1

- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2015;13105>

- art148

- Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) - 13709/18

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2018;13709>



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 11 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 11.** Nos casos nos quais o poder público houver induzido não-indígenas a ocupar terras indígenas mediante expedição de títulos de propriedade ou de posse, declarados nulos e inexistentes na forma do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, os ocupantes em boa-fé terão direito a indenização pelo ente público responsável com fundamento na responsabilidade civil do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo somente às situações nas quais a boa-fé puder ser documentalmente comprovada.

§ 2º A indenização de que trata este artigo será requerida em processo judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, e o responsável pelo pagamento será o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular.

§ 3º É vedada a indenização a pessoa física ou jurídica envolvida em conflito possessório que tenha resultado em expulsão de povos indígenas de seus territórios originários.

§ 4º A indenização poderá ser paga em pecúnia ou título de dívida agrária (TDA), ou oferecida sob a forma de assentamento em terras destinadas à reforma agrária, na forma da legislação específica aplicável.

§ 5º O direito à indenização não autoriza o ocupante não-indígena a permanecer na terra indígena até que receba o pagamento integral do valor que lhe for devido, ou terras em compensação, tendo em vista a precedência do direito originário.”

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 11 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, prevê que o Estado indenize os detentores de títulos de propriedade constituídos em boa-fé, por



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

erro do poder público, que é civilmente responsável, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, ainda que tais títulos tenham sido declarados nulos e extintos pelo § 6º do art. 231 da mesma Constituição. O dispositivo abrange, também, áreas que passem a ser consideradas necessárias à reprodução sociocultural dos indígenas.

As pretensões amparadas em títulos dominiais que gozavam de presunção de plena legalidade e de legitimidade não são oponíveis ao direito originário, mas não necessariamente resultam de atos intencionais de turbação de direito alheio. Estando presente a boa-fé, a titulação é uma garantia que o Estado dá a um direito fundamental. Retirada essa garantia, é justa a indenização, se considerarmos que muitos ocupantes não-indígenas confiaram no poder público, investindo na aquisição de terras e na realização de benfeitorias.

Ocorre que o Estado deu, ou vendeu, o que não era seu. Uma vez revertido o processo histórico de ocupação das terras indígenas, reconhecendo-se, na Constituição de 1988, o direito prévio dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, é lícito que os não-indígenas sejam removidos dessas terras. Contudo, não é justo que o Estado brasileiro fuja à responsabilidade de indenizar aqueles que adquiriram essas terras em boa-fé, como se não houvesse promovido, amparado e garantido essa ocupação.

Sala da Comissão,

Senadora **AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº -CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 30 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 30 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, altera o art. 1º da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, para eliminar a proibição de cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas. Há risco de que cultivares transgênicos possam causar prejuízos à biodiversidade, considerada patrimônio genético do País nos termos da Lei nº 13.130, de 20 de maio de 2015, ou ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade, protegido pela mesma lei.

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 28 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 28.** No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida, e deve ser evitado, ao máximo, o contato com eles, salvo para prestar auxílio médico em caso de risco iminente, em caráter excepcional e mediante plano específico elaborado pela União.

Parágrafo único. Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Funai.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 28 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, permite, sem ressalvas e cautelas necessárias, que entidades particulares mantenham contato com indígenas isolados para intermediar ações estatais consideradas de utilidade pública, aumentando o risco de propagação de doenças e criando brecha legal para que a prestação de assistência aos indígenas possa servir como mero pretexto para atividade evangelizadora ou de caráter integracionista.

O choque cultural resultante do contato pode tensionar e desestruturar uma comunidade que tenha pouco convívio com pessoas estranhas ao grupo. Além disso, o mero contato com objetos contaminados por não indígenas pode resultar em contágio por patógenos contra os quais os isolados não têm defesas imunológicas, provocando adoecimento e morte.

Não é razoável, ou prudente, que esses riscos sejam ignorados, admitindo-se que pessoas sem disciplina específica para travar contato com povos e comunidades em situações geralmente muito delicadas assumam funções que o Estado deve, com muita cautela, executar.

Sala da Comissão,

**Senadora AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº -CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 31 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 31 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, altera o art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, para prever hipótese de desapropriação por interesse social de área a ser destinada a comunidade indígena que não se encontrava em terra tradicionalmente ocupada em 5 de outubro de 1988, desde que necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Não apenas esse dispositivo infiltra, nessa lei, a tese do marco temporal, que é inconstitucional por limitar o escopo e o alcance de dispositivo constitucional que define direito fundamental sem tais restrições, como o faz sem o cuidado com a redação legislativa adequada, mutilando conceitos definidos no art. 231 da Constituição de 1988, como o direito originário, a terra tradicionalmente ocupada e os demais requisitos para a sua caracterização (além da reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições).

Sala da Comissão,

Senadora **AUGUSTA BRITO**



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os arts. 4º, 31 e 32 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

Os arts. 4º, 31 e 32 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, são flagrantemente inconstitucionais. Se o art. 231 da Constituição Federal não impõe data certa para o reconhecimento do direito originário dos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, não pode lei ordinária restringir o alcance do dispositivo constitucional.

O direito originário é reconhecido constitucionalmente, de modo contínuo, desde 1934. Antes mesmo disso, os indígenas já eram legalmente considerados “senhores naturais” de suas terras desde o primeiro século dos tempos coloniais. Não é admissível que, em pleno Século XXI, a consciência jurídica seja atrofiada a um ponto aquém daquele que já se consolidava há quase quinhentos anos.

A Constituição de 1988 contém diversos marcos temporais, mas nenhum deles é aplicável às terras indígenas. A conjugação do verbo “ocupam”, no tempo presente, referindo-se aos indígenas e às suas terras, não é diferente da fórmula utilizada na declaração de tantos outros direitos fundamentais. Supor que um marco temporal implícito existisse apenas para as terras indígenas seria demonstração de nítido preconceito contra essa minoria vulnerável, revelando covardia, e não espírito conciliatório.

Por fim, saliente-se que o julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol não teve efeito vinculante, como já afirmou o próprio Supremo Tribunal Federal ao decidir embargos sobre a mesma causa. Registre-se que a data de promulgação da Constituição de 1988 era particularmente relevante, naquele caso, devido ao possível conflito constitucional que resultaria da inserção integral, na terra indígena, de um município criado após essa data, mas reconhecido como ente da Federação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Sala da Comissão,

Senadora AUGUSTA BRITO



SENADO FEDERAL  
Gabinete da Senadora Augusta Brito

**EMENDA Nº -CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, prevê que indígenas e não-indígenas possam firmar contratos para explorar atividades econômicas.

Os indígenas já podem exercer quaisquer atividades econômicas que não sejam expressamente vedadas. Nesse sentido, o dispositivo é injurídico. Preocupa-nos, contudo, a previsão de que instrumentos de parceria com não-indígenas sejam meramente registrados na Fundação Nacional dos Povos Indígenas, sem análise prévia pelo órgão indigenista e pelo Ministério Público Federal. Isso fere, diretamente, a competência do órgão indigenista para exercer o controle das atividades de não-indígenas nas terras protegidas.

O § 1º do *caput* afigura-se igualmente injurídico por já estar contemplado no art. 231 da Constituição Federal.

Em acréscimo, a hipótese de parceria aventada na proposição viola o usufruto exclusivo garantido pelo § 2º do art. 231 da Constituição Federal, além de incidir na nulidade prevista no § 6º do mesmo artigo, que exclui do mundo jurídico os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Sala da Comissão,

Senadora **AUGUSTA BRITO**

**EMENDA Nº - CCJ**  
(a Pl nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os artigos 26 e 27 do Projeto de Lei nº 2903/2023:

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda busca, corrigir o equívoco trazido na redação dos artigos 26 e 27 do projeto 2.903/2023. A previsão da possibilidade do exercício de atividades econômicas em terras indígenas bem como celebração de contratos que visem à cooperação entre índios e não-índios para a realização de atividades econômicas, inclusive agrossilvipastoris, e a admissão de celebração de contrato de captação de investimentos de terceiros, fere o dispositivo previsto no art. 231, § 6º da Constituição Federal.

A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. Entretanto, a “atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade” pode limitar o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas do solo, rios e lagos.

A Constituição é expressa ao determinar que este usufruto é exclusivo, de modo que a Lei não pode elencar exceções e compartilhamentos não previstos na Constituição, por essas razões, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação da referida emenda.

Sala das Sessões,

Senador CARLOS VIANA

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o artigo 20, caput e parágrafo único, do PL 2.903/2023

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 231, § 2º, da Constituição Federal prescreve que “As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Ao excluir do usufruto exclusivo dos indígenas a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico e prever que serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou ao órgão indigenista federal competente, o PL escancara terras indígenas a qualquer interesse econômico, em detrimento dos direitos originários dos povos indígenas. Ocorre que tais terras estão afetadas “por efeito de sua destinação constitucional, a fins específicos, voltados, essencialmente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas”<sup>1</sup>.

Além disso, o artigo 30.2 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destaca que “não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas”. A Declaração também estabelece que os Estados realizarão consultas antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares. Ou seja, atividades militares não estão dispensadas de realizar o competente processo de consulta

---

<sup>1</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. MS n.º 34.250 AgR. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe: 19/10/2020.

prévia, livre e informada, de modo que a disposição viola norma prevista em Declaração protetiva dos direitos humanos dos povos indígenas.

Diante disso, o artigo é inconstitucional, visto que viola o Artigo 231, *caput* e §§ 2º e 3º e 6º da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao art. 20 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

**Art. 20.** O interesse da soberania nacional poderá se sobrepor de forma excepcional e temporária ao usufruto exclusivo dos povos indígenas em caso de decretação de estado de sítio.

§1º Na iminência ou no caso de guerra externa, ou quando decretado estado de sítio, poderá haver instalação de bases, unidades, postos militares e demais intervenções militares nos territórios indígenas, ouvido o órgão indigenista federal competente.

§2º Demais casos de interesse da soberania nacional, não previstos pelo §1º, deverão ser devidamente motivados em manifestação escrita endereçada, pela União, ao órgão indigenista federal competente para que proceda a consulta prévia, livre e informada junto às comunidades indígenas envolvidas.

§3º Em caso de interesse da soberania nacional, catástrofe, ou epidemia poderá haver temporariamente a remoção dos grupos indígenas de suas terras, mediante deliberação do Congresso Nacional, com retorno imediato após cesse o risco, nos termos do §5º, do artigo 231, da Constituição Federal.

§4 Deverá a União expor por escrito as razões que definem o interesse da soberania nacional e logo em seguida encaminhar para 6ª Câmara do Ministério Público Federal para que seja expedido parecer vinculante.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 20, do PL nº 2903/2023, na origem dispõe que “o usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional”. Ocorre que o conceito adotado é genérico e possibilita ampla ingerência sobre a gestão dos territórios indígenas por suas comunidades, acarretando dispensa da consulta prévia, livre e informada aos povos atingidos em casos de expansão de malha viária, exploração de alternativas energéticas e intervenções militares.

Não pode lei ordinária retroceder no que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 231, quanto à posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais. Tampouco quanto à necessidade de consulta prévia, livre e informada quando medidas administrativas ou legislativas impactam os povos indígenas, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Razão pela qual, em não havendo a supressão do referido dispositivo, sugerimos a adoção de critério objetivo, qual seja a decretação de estado de sítio, para justificar instalação de bases e demais intervenções militares em terra indígena, mediante consulta ao órgão indigenista federal competente.

Uma vez que, no caso de decretação de estado de sítio, estaremos diante de declaração de estado de guerra, resposta a agressão armada estrangeira, comoção grave de repercussão nacional ou ineficácia de adoção de medidas em estado de defesa (art. 137, Constituição Federal). O que motiva a adoção de instrumento, pelo Chefe de Estado, que acarreta suspensão temporária de direitos e garantias dos cidadãos e submissão dos Poderes Legislativos e Judiciário ao Executivo para defesa da ordem pública.

A gravidade que enseja a decretação de estado de sítio, portanto, é que possibilita a suspensão temporária de direitos dos cidadãos e exige respaldo do Conselho da República, Conselho de Defesa Nacional e autorização do Congresso Nacional para efetivar o decreto.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao art. 26 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

**Art. 26.** É facultado o exercício de atividades econômicas sustentáveis em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, em observância ao usufruto exclusivo dos bens naturais nelas existentes.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta e a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos pela comunidade indígena.

§ 2º As atividades econômicas que trata o caput, observarão as seguintes providências:

I – os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II – a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade.

III – a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, concorde com a celebração de termo de parceria, sendo anexado no termo de parceria um parecer técnico jurídico da organização indígena;

IV – o termo de parceria seja registrado e fiscalizado pela Funai.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 26, do PL nº 2903/2023, trata sobre a exploração de atividades econômicas em terras indígenas. Tendo em vista que as referidas terras são de propriedade da União e de usufruto exclusivo dos povos indígenas, é necessário adequar a redação do referido dispositivo ao que prevê o Artigo 231, §§ 2º e 6º. Observando a nulidade e extinção de atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse de



terras indígenas, bem como a exploração das riquezas naturais do solo, rios ou lagos nela existentes.

Para tanto, se propõe que a celebração de contratos, originalmente prevista, seja substituída pela celebração de termos de parcerias. Nos termos do artigo 9º, da Lei nº 9.790/1999, o termo de parceria é o instrumento legal cabível para firmar vínculo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com a finalidade de formação de vínculo de cooperação, para fomento e execução de atividades de interesse público. No caso em tela, trata-se de vínculo a ser constituído entre a União, as comunidades indígenas e as referidas associações civis sem fins lucrativos com a finalidade precípua de garantir a reprodução física, cultural e econômica dos povos indígenas, a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.790/1999).

São excetuados, portanto, do objeto dos termos de parceria a exploração de minérios, instalação de hidrelétricas e de grandes empreendimentos que prejudiquem o desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente e dos modos tradicionais de vida dos povos residentes nas terras indígenas.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao artigo 27 e parágrafos a seguinte redação:

Art. 27. É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade.

§1º Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica.

§2º Os Planos de visitação turística poderão ser elaborados com apoio técnico do órgão indigenista oficial.

§3º O órgão indigenista oficial deverá aprovar os planos de visitação turística.

**JUSTIFICATIVA**

A realização de atividades pelos próprios indígenas, a partir de sua autonomia da vontade, não é vedada pela Constituição. A modificação visa resguardar as terras indígenas e o usufruto exclusivo dos indígenas, permitindo que eles desenvolvam atividade de turismo de base comunitária a partir dos acordos coletivos celebrados pelas próprias comunidades interessadas e com apoio técnico do Órgão Indigenista Oficial.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

**Senador FABIANO CONTARATO**

**EMENDA Nº - CCJ  
(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao art. 23 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

**Art. 23.** O usufruto dos indígenas em terras indígenas sobrepostas a unidades de conservação será assegurado a criação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, dado o caráter indissociável entre os povos indígenas e a conservação do meio ambiente.

§ 1º O órgão federal gestor das unidades de conservação atuará conjuntamente com os povos indígenas, considerando seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º As unidades de conservação em terras indígenas observarão as diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, para promover e garantir proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais nos territórios indígenas.

§3º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor e pelos povos indígenas da Terra Indígena.

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda propõe alteração no texto do Artigo 23, do PL nº 2903/2023, para reconhecer o papel de conservação do meio ambiente prestado pelos povos indígenas para toda a sociedade brasileira.

Razão pela qual a demarcação de terras indígenas tem se provado medida eficaz de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, nos termos do Artigo 225, da Constituição Federal.

No contexto da crise climática associada ao aquecimento global, as terras tradicionalmente ocupadas pelos Povos Indígenas afiguram-se essenciais à proteção da biodiversidade, das florestas e das águas, contribuindo de forma substancial para o equilíbrio climático, graças à relação harmoniosa que os Povos Indígenas mantêm com a Natureza da qual são parte integrante e indissociável.

Cada vez mais, despontam estudos científicos comprovando os relevantes serviços ambientais oferecidos pelos Povos Indígenas. Nesse sentido é o estudo inédito publicado pela Organização Mapbiomas Brasil, que atesta que ao longo de 30 anos a Terras Indígenas perderam apenas 1% de toda a vegetação nativa, causado em grande medida pela invasão dessas territórios por grileiros, madeireiros, garimpeiros e mineradores. Já nas áreas privadas, a perda de vegetação nativa foi de 20,6%<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, os dados da Organização das Nações Unidas/ONU demonstram que os territórios tradicionais indígenas abrangem 28% da superfície terrestre do mundo, mas abrigam 80% de toda a biodiversidade planetária<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a emenda em tela propõe que, nos casos de sobreposição de unidades de conservação ambiental a terras indígenas, seja observada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, com foco em promover e garantir a preservação, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais em terras indígenas. E, para tanto, sejam elaborados Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

---

<sup>1</sup> Fatos sobre o papel das Terras Indígenas na proteção das Florestas. Mapbiomas Brasil. 2022. Disponível em: [https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Colecction%206/Fatos\\_sobre\\_o\\_Papel\\_das\\_Terras\\_Ind%C3%ADgenas\\_18.04.pdf](https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/downloads/Colecction%206/Fatos_sobre_o_Papel_das_Terras_Ind%C3%ADgenas_18.04.pdf). Acesso em 10/05/2023

<sup>2</sup> 5 maneiras que os povos indígenas estão ajudando o mundo a alcançar a #FomeZero. Organização das Nações Unidas/ONU. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/08/1683741>. Acesso em 10/05/2023

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ  
(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao artigo 23 a seguinte redação:

Art. 23. O usufruto dos índios em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade da comunidade indígena titular do direito que fará a gestão territorial da área em diálogo com o órgão gestor da unidade de conservação.

§ 1º As comunidades indígenas deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pela comunidade indígena.

**JUSTIFICATIVA**

O artigo 23 e parágrafos do PL estabelece:

Art. 23. O usufruto dos índios em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do regime de proteção respectivo.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Não se olvida que pode existir sobreposição entre unidades de conservação da natureza e terras indígenas, todavia essa sobreposição não pode ofender os usos, costumes e tradições indígenas, tampouco submetê-los a qualquer tipo de tutela estatal, não mais permitida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)

Além disso, desde 2012 instituiu-se o Decreto nº 7747/2012, que estabelece a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), mecanismo pelo qual os povos indígenas fazem a gestão territorial de suas terras.

Ademais, o usufruto exclusivo dos indígenas só por eles pode ser exercido, sendo impassível de transferência a “órgão gestor de unidade de conservação”, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana, imposição de regime tutelar não mais admitido a partir do advento do Artigo 232 da Constituição, afronta aos usos e costumes dos indígenas, bem como ao usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas dos rios, lagos e solos existentes em terras indígenas, os quais estão resguardados pelo artigo 231, *caput* e §§ 1º e 2º, da CRFB/88.

Por isso, a presente emenda propõe a modificação do texto original, a fim de permitir que as sobreposições de Terras Indígenas com Unidades de Conservação não violem a organização social, usos e costumes e, tampouco, o usufruto exclusivo dos indígenas aos recursos dos rios, lagos e solos.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o artigo 23 e parágrafos do PL n.º 2.903/2023.

**JUSTIFICATIVA**

O artigo 23 e parágrafos do PL estabelece:

Art. 23. O usufruto dos índios em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do regime de proteção respectivo.

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta seus usos, tradições e costumes, podendo, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

Não se olvida que pode existir sobreposição entre unidades de conservação da natureza e terras indígenas, todavia essa sobreposição não pode ofender os usos, costumes e tradições indígenas, tampouco submetê-los a qualquer tipo de tutela estatal, não mais permitida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)

Além disso, desde 2012 instituiu-se o Decreto nº 7747/2012, que estabelece a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), mecanismo pelo qual os povos indígenas fazem a gestão territorial de suas terras.

Ademais, o usufruto exclusivo dos indígenas só por eles pode ser exercido, sendo impassível de transferência a “órgão gestor de unidade de conservação”, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana,



imposição de regime tutelar não mais admitido a partir do advento do Artigo 232 da Constituição, bem como afronta aos usos e costumes dos indígenas, resguardados pelo artigo 231, caput e § 1º, da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o artigo 9º do PL n.º 2.903/2023.

**JUSTIFICATIVA**

O Artigo 231, § 6º da Constituição ordena que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

O Artigo 9º e seus parágrafos violam frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao instituir que:

Art. 9º Antes de concluído o procedimento demarcatório e indenizadas as benfeitorias de boa-fé, nos termos do art. 231, §6º da Constituição Federal, não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, sendo garantida a permanência na área objeto de demarcação.

§1º Consideram-se de boa-fé as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento de demarcação.

2º A indenização das benfeitorias deve ocorrer após a comprovação e avaliação realizada em vistoria do órgão federal competente.

Como pode se denotar, o Artigo 9º, §§ 1º e 2º, busca colocar o marco da boa-fé para o pagamento das indenizações pelas benfeitorias quando ocorrer a “conclusão do procedimento de demarcação”. Explicitam também que “não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, sendo garantida a permanência na área objeto de demarcação”.

A disposição permite que invasores não possam ser retirados de terras indígenas até a conclusão do processo demarcatório, mesmo comprovada a má-fé da ocupação.

Neste ponto a proposição subverte a lógica dos direitos originários previstos na Constituição e cria um “direito de preferência do invasor”, o que terá o condão único e exclusivo de proteger crimes praticados em terras indígenas e dificultar a proteção territorial desses territórios. O recado é claro: “invada que a lei assegurará a sua permanência na terra indígena”! O retrocesso e a confusão jurídica gerada pelo

dispositivo são inaceitáveis. Pelo exposto, o Artigo 9º, §§ 1º e 2º viola o direito originário previsto no artigo 231, caput e o artigo 231, § 6º, da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº     - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Dê-se ao artigo 4º, caput e parágrafos e ao artigo 31 e 32 a seguinte redação:

Art. 4º São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas previstas no artigo 231, § 1º da Constituição:

- I - por eles habitadas em caráter permanente;
- II - utilizadas para suas atividades produtivas;
- III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;
- IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Art. 31. O art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 2º .....

.....

IX – a demarcação de terras indígenas segue processo administrativo próprio conforme determinações constitucionais.

.....”

(NR)

Art. 32. O art. 2º, IX, Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas, reconhecendo-lhes o direito ao

usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

## JUSTIFICATIVA

O Artigo 4º, caput, segunda parte, bem como os §§ 2º, 3º e 4º visam adotar o chamado “marco temporal” para a demarcação das terras indígenas. Por decorrência, devem ser suprimidos os artigos 31 e 32 que possuem a mesma finalidade.

De acordo com o marco temporal, as terras indígenas só poderiam ser demarcadas se ficasse comprovada a presença física dos indígenas na terra no dia 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

A Constituição Federal de 1988, entretanto, jamais trabalhou com “data certa” ou estabeleceu linhas de corte para as demarcações de terras indígenas. Como bem assevera o professor e constitucionalista José Afonso da Silva: **“Onde está isso na Constituição? Como pode ela ter trabalhado com essa data se ela nada diz a esse respeito, nem explícita, nem implicitamente? Nenhuma cláusula, nenhuma palavra do art. 231 sobre os direitos dos índios autoriza essa conclusão.** Ao contrário se se ler com a devida atenção o caput do art. 231, ver-se-á que **dele se extrai coisa muito diversa”**<sup>1</sup>.

O constitucionalista José Afonso da Silva afirma, ainda, que “deslocar esse marco para ela (a Constituição de 1988) é fazer um corte na continuidade da proteção constitucional dos direitos indígenas, **deixando ao desamparo milhares de índios e suas comunidades, o que, no fundo, é um desrespeito às próprias regras e princípios constitucionais que dão proteção aos direitos indígenas. Vale dizer: é contrariar o próprio sistema constitucional, que deu essa proteção continuamente.** Romper essa

---

<sup>1</sup> Parecer. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf)

continuidade significa abrir brechas para a usurpação dos direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam”<sup>2</sup>.

O Supremo Tribunal Federal reconhece a dimensão existencial do direito à terra para os povos indígenas, bem como sua importância para assegurar sua sobrevivência física e cultural. No julgamento do caso Raposa Serra do Sol, o Ministro Menezes Direito reconheceu: *“não há índio sem terra. A relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. É o que se extrai do corpo do art. 231 da Constituição”*<sup>3</sup>. No mesmo sentido, o STF já proclamou que *“emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados aos índios, pois estes, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõem-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como povo (...)”*<sup>4</sup>.

A Constituição não trata de “marcos temporais” que limitem os direitos dos indígenas à demarcação. Tampouco inclui critérios outros ou condições para que as demarcações aconteçam. O projeto, no entanto, pretende alterar, por meio de Lei, os pressupostos constitucionais para a demarcação de terras indígenas, ao exigir, por exemplo, a presença física dos indígenas nas terras em 5 de outubro de 1988 (Artigo 4º, caput, §§ 2º e 4º, Artigos 31 e 32). Tal hipótese não está prevista na Constituição ou foi definido pelo STF. Ao contrário: há inúmeros precedentes<sup>5</sup> que afirmam que o marco temporal e as condicionantes fixadas no julgamento do caso Raposa Serra do Sol, a

---

<sup>2</sup> Parecer. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf](https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/jose-afonso-da-silva-parecer-maio-2016-1.pdf)

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Trecho do voto-vista: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. DJe: 01.07.2010.

<sup>4</sup> Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 183.188/MS. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 14.02.1997.

<sup>5</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. AR nº 2.686. Relator: Ministro Luiz Fux. Trecho do Voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Julgamento Virtual de 26.03.2021 a 07.04.2021.

exemplo da vedação de ampliação de terras já demarcadas, são aplicáveis somente para a demarcação daquela terra indígena específica<sup>6</sup>.

Diante disso, os artigos são inconstitucionais por violação expressa e frontal do artigo 231, *caput* da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, vide: MS n.º 31.901/MC DF; MS n.º 31.100/AgR DF; Rcl n.º 13.769/DF; Rcl n.º 14.473 AgR/RO. Rcl n.º 27.702 AgR/AM; Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ACO n.º 312. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Trecho do voto do Ministro Roberto Barroso. DJe: 02.10.2017;

**EMENDA Nº - CCJ  
(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o artigo 11 e o seu parágrafo único, do PL n.º 2.903/2023.

**JUSTIFICATIVA**

O Artigo 231, § 6º da Constituição ordena que “são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”, não gerando a nulidade e a extinção direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

O Artigos 11 e seu parágrafo único viola frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao instituir que:

Art. 11. Verificando-se a existência de justo título de propriedade ou posse em área tida como necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos moldes do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada.

O Artigo 11 e parágrafo único do PL violam frontalmente o Artigo 231, § 6º, ao estender a possibilidade de indenização a “posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada”, o que permitirá, inclusive, o pagamento de indenização a invasores que sequer tenham títulos de propriedade.

Nesse ponto, a proposição subverte a lógica dos direitos originários previstos na Constituição e cria um “direito de preferência do invasor”, o que terá o condão único e exclusivo de proteger crimes praticados em terras indígenas e dificultar a proteção territorial desses territórios. O recado é claro: “invada que a lei assegurará a sua permanência na terra indígena”! O retrocesso e a confusão jurídica gerada pelo



dispositivo são inaceitáveis. Pelo exposto, o Artigo 11, *caput* e seu parágrafo único, violam o direito originário previsto no artigo 231, *caput* e § 6º da CRFB/88.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
(PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 11 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

**Art. 11.** Verificada a existência do justo título de propriedade em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável em caso de erro do Estado, nos termos do § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Após o pagamento das benfeitorias de boa-fé a União promoverá a desintrusão da terra indígena.

§ 2º A indenização do proprietário de boa-fé com título emitido por estado da federação será requerida em processo administrativo ou judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, e o responsável pelo pagamento será o ente público estadual cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular, resguardado o acionamento subsidiário da União, que, em caso de pagamento, terá direito de regresso contra o ente estadual.

§ 3º É vedada a indenização a pessoa física ou jurídica envolvida em conflito possessório que resultou na expulsão de povos indígenas de seus territórios originários.

§ 4º A indenização poderá ser paga em pecúnia ou título de dívida agrária (TDA).

**JUSTIFICAÇÃO**

No bojo do Artigo 11, do PL nº 2903/2023, é prevista a indenização de proprietário ou possuidor de terra sobreposta a território tradicional indígena quando houver erro do Estado, nos termos do §6º, do Artigo 37 da Constituição Federal.

A emenda modificativa em tela visa aprimorar o processo de indenização de terceiro possuidor de boa-fé, para desatrelar seu requerimento do processo administrativo de demarcação, prever que o ente público responsável pelo pagamento é aquele que ocasionou o dano e que seja comprovada a boa-fé no ato de requerimento.

A indenização decorrente da responsabilidade civil do Estado não pode ser requerida no bojo do processo administrativo de demarcação de terras indígenas, tampouco de forma prévia à garantia do direito originário dos povos indígenas aos territórios tradicionalmente ocupados. Tendo em vista que o pagamento de indenização não decorre da demarcação – o que é vedado pelo art. 231, §6º, da Constituição –, mas sim da atuação ilícita do Poder Público que ocasionou danos ao particular.

De outro giro, o responsável pelo pagamento deve ser o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular. Para requerer administrativamente ou em juízo indenização por frustração da confiança legítima, o particular deverá comprovar, por fim, que agiu de boa-fé, observando a prudência e a razoabilidade necessárias, não sendo indenizável quem tenha se envolvido em conflitos possessórios com indígenas que tenham resultado na expulsão dos povos originários de suas terras. O que incentivaria invasões a territórios tradicionais indígenas e premiaria graves violações de tratados internacionais de direitos humanos e do texto constitucional.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**

(PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o Artigo 22, do PL n.º 2.903/2023.

**JUSTIFICATIVA**

O Artigo 22 do PL estabelece possibilidade de uma série de atividades para as quais a Constituição exige Lei Complementar, senão vejamos:

“Art. 22. Ao poder público é permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos, **de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte**, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos, especialmente os de saúde e educação.”.

Não se olvida da necessidade de estruturas físicas para a prestação de serviços de saúde e educação nas terras indígenas. Todavia, **o artigo é genérico e permite a implantação de estradas e outras estruturas impactantes para qualquer finalidade e sem os requisitos exigidos na Constituição.**

Isso porque, essas atividades, se admitidas, só poderiam ser implementadas, segundo o Artigo 231, § 6º, mediante “relevante interesse público da União, segundo o que dispuser Lei Complementar”, uma vez que cerceariam o usufruto exclusivo dos indígenas às riquezas dos solos, rios e lagos existentes em terras indígenas.

Por isso, há inconstitucionalidade formal por afronta ao Artigo 231, § 6º da CFRB, que prevê, nas remotas hipóteses de mitigação do usufruto exclusivo, a edição de Lei Complementar que especifique o “relevante interesse público da União” a admitir a restrição ao usufruto exclusivo, o que não se observa quando a matéria é tratada em projeto de lei ordinária federal.

Há, também, inconstitucionalidade material uma vez que o artigo permite a restrição ao usufruto exclusivo dos indígenas aos recursos dos rios, lagos e solos, o que malfez os Artigos 231 §§ 2º e 6º, da Constituição.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se os §§ 1º e 2º do Art. 28, do PL 2.903/2023:

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 231 da Constituição reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Nessa linha, o Estado brasileiro, desde a redemocratização, tem destacada política de não contato com povos indígenas que vivem em isolamento, ou seja, povos que, a grosso modo, possuem pouquíssima ou nenhuma relação com a sociedade envolvente. O Revogado Decreto 9.010/2017 e o Decreto n.º 11.226/2022, que o substituiu, trazem previsões sobre os direitos dos povos que vivem em isolamento. Define, por exemplo, que a Fundação Nacional do Índio (Funai) deve garantir aos povos indígenas isolados o exercício de sua liberdade e de suas atividades tradicionais sem a obrigatoriedade de contatá-los (Artigo 2º, d).

Atualmente, a Portaria Interministerial Conjunta n.º 4.094/2018, do Ministério da Saúde e da Funai, impõe que “A FUNAI comunicará à SESAI/MS a existência de Povos Indígenas Isolados e as situações de contato ou de sua iminência, com vistas ao atendimento de saúde específico”. Nestes casos, caberá à Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, decidir sobre as ações e medidas que envolvam os aspectos técnicos de assistência médica e sanitária. Essas ações são norteadas por um “Plano de Contingência para Situações de Contato e do Plano de Contingência para Surtos e Epidemias”. De se destacar que as “situações de contato”, via de regra, acontecem por iniciativa dos próprios povos isolados

ou por incidentes, jamais por ação deliberada do Estado no sentido de contatá-los.

A diretriz de não contato é radicalmente alterada pelo Artigo 28 e parágrafos do Substitutivo. Confira-se:

“Art. 28. No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito a suas liberdades e meios tradicionais de vida, devendo ser ao máximo evitado o contato, salvo para prestar auxílio médico ou para intermediar ação estatal de utilidade pública.

§1º Todo e qualquer contato com indígenas isolados deve ser realizado por agentes estatais e intermediado pela Fundação Nacional do Índio.

§2º É vedado o contato e a atuação junto a comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais, salvo se contratadas pelo Estado para os fins dispostos no caput, sendo, em todo caso, obrigatória a intermediação do contato pela Fundação Nacional do Índio”.

O Substitutivo altera a política de não-contato e inaugura uma política de contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública”. A competência para contatos forçados seria de “agentes estatais”, com intermediação da Funai (§1º). O contato forçado para “intermediar ação estatal de utilidade pública” (§2º) é hipótese inédita na legislação brasileira e demasiadamente ampla, porquanto sequer é esmiuçada na proposta. O

contato forçado com indígenas isolados, tal como previsto no Substitutivo é inadmissível.

Demais disso, o § 2º reinaugura hipótese abandonada pelo Estado brasileiro desde os idos da ditadura militar, ao permitir que o inadmissível contato forçado com povos isolados possa ser intermediado por “entidades particulares, nacionais ou internacionais”. Ora, os indígenas isolados tem reconhecida a sua vulnerabilidade social e epidemiológica em face da maior suscetibilidade ao adoecimento e morte. Justamente por isso, qualquer relação de contato, sem a devida assistência do Estado e de equipes de saúde treinadas e preparadas para lidar com esse contexto, pode gerar a contaminação e o extermínio de grupos inteiros. É essa a lição aprendida em contatos realizados no passado. Não bastasse tudo isso, o dispositivo abre espaço para a realização de contatos forçados por missões religiosas nacionais e estrangeiras (elas se enquadram no conceito de entidades particulares, previsto no artigo 28, § 2º), cujo intuito é o de conversão religiosa dos povos indígenas, contrariando seus direitos de liberdade.

Pelo exposto, o Artigo 28, §§ 1º e 2º do Substitutivo maculam o Artigo 1º, III, 5º, *caput* e Artigo 231, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO



**EMENDA Nº - CCJ**  
**(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o § 4º, incisos I e II, do Artigo 16, do PL 2.903/2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 16, § 4º, I e II, do Substitutivo estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (conceituadas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje, no país, 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no Artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas, autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o §

6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

## **EMENDA Nº - CCJ** **(PL nº 2.903, de 2023)**

Suprima-se o Artigo 13, caput, do PL n.º 2.903/2023:

### **JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 13 veda a ampliação de terras indígenas (TIs) já demarcadas. A ampliação de terras, contudo, não foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou expressamente sobre a não vinculação dessa condicionante (ou de qualquer outra) às demais demarcações de TIs. Como exemplo, mencione-se o julgamento da Reclamação 13.769, em maio de 2012. Ao decidir o caso, o ministro Ricardo Lewandowski reafirmou posicionamento segundo o qual a Pet. 3.388 refere-se apenas ao procedimento de demarcação da TI Raposa Serra do Sol e não poderia ser invocado contra atos e decisões que digam respeito a qualquer outra área indígena, “porque não houve no acórdão que se alega descumprido o exposto estabelecimento de enunciado vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário, atributo próprio dos procedimentos de controle abstrato de constitucionalidade das normas, bem como súmulas vinculantes, do qual não são dotadas, ordinariamente, as ações populares”.

Em fevereiro de 2017, a Primeira Turma do STF reiterou esse posicionamento ao julgar a Reclamação 14.473. Na oportunidade, o ministro Marco Aurélio enfatizou que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol não permitem a conclusão de vinculação daquele processo “relativamente à demarcação de outras terras indígenas”.

O eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar o domínio da União sobre as Terras Indígenas, conclui: “o reconhecimento da situação dominial, de forma

reduzida, não obsta a que se postule ou a que se proceda a sua ampliação, pelas vias legais”<sup>1</sup>.

Desta forma, o caso Raposa Serra do Sol se trata de um precedente judicial que não tem qualquer aptidão técnica para vincular o poder judiciário ou a administração pública. Sobre os precedentes judiciais, a atual presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, explica: “O precedente serve, no sistema brasileiro, apenas como elemento judicial orientador, inicialmente, para a solução dos casos postos a exame. É ponto de partida, não ponto de chegada” (Reclamação 4.708/GO).

O artigo viola frontalmente o artigo 231, caput e §§ 1º e 3º ao criar restrição genérica à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, além de malferir o § 3º que define essas áreas como inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis. Não há, na Constituição, qualquer vedação à ampliação de terras indígenas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, sendo o artigo do PL 2.903/2023 mera previsão para inviabilizar o gozo de um direito constitucionalmente assegurado.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO

---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **O Domínio da União Sobre as Terras Indígenas**: o Parque Nacional do Xingu. Brasília: Ministério Público Federal, 1988.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVA)**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**CAPÍTULO I**  
**DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 1º** Esta Lei regulamenta o art. 231 da Constituição Federal para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas.

**Art. 2º** São princípios orientadores desta Lei:

I – o reconhecimento da organização social, dos costumes, das línguas e das tradições indígenas;

II – o respeito às especificidades culturais de cada comunidade indígena e aos respectivos meios de vida, independentemente de seus graus de interação com os demais membros da sociedade;

III – a liberdade, especialmente de consciência, de crença e de exercício de qualquer trabalho, profissão ou atividade econômica;

IV – a igualdade material;

V – a imprescritibilidade, a inalienabilidade e a indisponibilidade dos direitos indígenas.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### **CAPÍTULO II DO RECONHECIMENTO E DA DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS**

#### **Seção I Das Modalidades de Terras Indígenas**

**Art. 3º** São terras indígenas:

I – as áreas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, nos termos do § 1º do art. 231 da Constituição Federal;

II – as áreas reservadas, consideradas as destinadas pela União por outras formas que não a prevista no inciso I deste *caput*;

III – as áreas adquiridas, consideradas as havidas pelas comunidades indígenas pelos meios admissíveis pela legislação, tais como a compra e venda e a doação.

#### **Seção II Das Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas**

**Art. 4º** São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas aquelas:

I - habitadas por eles em caráter permanente;

II - utilizadas para suas atividades produtivas;

III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar;

IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 1º O procedimento demarcatório será público e seus atos decisórios serão amplamente divulgados e disponibilizados para consulta em meio eletrônico.



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

§ 2º É facultado a qualquer cidadão o acesso a todas as informações relativas à demarcação das terras indígenas, notadamente quanto aos estudos, aos laudos, às suas conclusões e fundamentação, ressalvado o sigilo referente a dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

**Art. 5º** Verificada a existência de justo título de propriedade em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a desocupação da área será indenizável, em razão do erro do Estado, nos termos do § 6º, do art. 37, da Constituição Federal.

§ 1º A indenização do detentor do justo título de propriedade de boa-fé será requerida em processo administrativo ou judicial próprio, desatrelado do processo administrativo de demarcação, e o responsável pelo pagamento será o ente público cuja atuação ilícita tenha despertado a confiança legítima do particular e, subsidiariamente, a União, resguardado o direito de regresso.

§ 2º É vedada a indenização à pessoa física ou jurídica envolvida em conflito fundiário que resultou na expulsão de povos indígenas de seus territórios originários.

§ 3º A indenização será em dinheiro, ou em Títulos da Dívida Agrária, se for do interesse do beneficiário da indenização.

### **Seção III** **Das Áreas Indígenas Reservadas**

**Art. 6º** São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e à ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e a preservação de sua cultura.

§ 1º As áreas indígenas reservadas poderão ser formadas por:

I – terras devolutas da União discriminadas para essa finalidade;

II – áreas públicas pertencentes à União;



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

III - áreas particulares desapropriadas por interesse social.

§ 2º As reservas, os parques e as colônias agrícolas indígenas constituídos nos termos da Lei nº 6.001, de 19 dezembro de 1973, serão considerados áreas indígenas reservadas nos moldes desta Lei.

§ 3º As áreas indígenas reservadas são de propriedade da União e a sua gestão fica a cargo da comunidade indígena.

**Art. 7º** Aplica-se às terras indígenas reservadas o mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas, nos moldes do Capítulo III, desta Lei.

### **Seção IV Das Áreas Indígenas Adquiridas**

**Art. 8º** São consideradas áreas indígenas adquiridas as havidas pela comunidade indígena mediante qualquer forma de aquisição permitida pela legislação civil.

### **CAPÍTULO III DO USO E DA GESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS**

**Art. 9º** Cabe às comunidades indígenas, mediante suas próprias formas de tomada de decisão e solução de divergências, escolher a forma de uso e ocupação de suas terras, respeitado o caráter de inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade do direito sobre elas.

Parágrafo único. A instalação de bases, unidades e postos militares serão implementadas mediante a realização de consultas eficazes com os povos indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas.





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 10.** Fica assegurada a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em área indígena, no âmbito de suas atribuições, mediante diálogo com as comunidades indígenas envolvidas.

**Art. 11.** O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob gestão compartilhada entre o órgão federal gestor das áreas protegidas e as comunidades indígenas, em respeito a seus usos, tradições e costumes.

Parágrafo único. O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor e comunidades indígenas.

**Art. 12.** O ingresso de não indígenas em áreas indígenas poderá ser feito:

- I – por particulares autorizados pela comunidade indígena;
- II – por agentes públicos justificadamente a serviço de um dos entes federativos, em diálogo com os povos indígenas;
- III – pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos ou pela realização, manutenção ou instalação de obras e equipamentos públicos;
- IV – por pesquisadores autorizados pela FUNAI e pela comunidade indígena;

§ 1º No caso do inciso IV, do *caput* deste artigo, a autorização será dada por prazo determinado e deverá conter os objetivos da pesquisa, vedado ao pesquisador agir fora dos limites autorizados.

§ 2º No caso do inciso II do *caput* deste artigo, o ingresso deverá ser reportado à Funai, informados seus objetivos e sua duração.

**Art. 13.** É facultado o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena.

Parágrafo único. As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que afete e/ou interfira na posse direta e no usufruto exclusivo pela comunidade indígena.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 14.** É permitido o turismo em terras indígenas, organizado pela própria comunidade indígena, admitida a celebração de contratos para a captação de investimentos de terceiros, desde que respeitadas a posse permanente e o usufruto exclusivo das comunidades indígenas.

Parágrafo único. Nas terras indígenas, é vedada a qualquer pessoa estranha às comunidades indígenas a prática de caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas.

**Art. 15.** No caso de indígenas isolados, cabe ao Estado e à sociedade civil o absoluto respeito às suas liberdades e aos seus meios tradicionais de vida.

Parágrafo único. São vedados o contato e a atuação com comunidades indígenas isoladas de entidades particulares, nacionais ou internacionais.

## CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 16.** As terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto no inciso XVI do *caput* do art. 49 e no § 3º do art. 231 da Constituição Federal, bem como a renda indígena, gozam de plena isenção tributária, vedada a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros.

**Art. 17.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Apresentamos a presente emenda substitutiva que reúne o que há de melhor do Projeto de Lei nº 2.903/2023, retirando as disposições que violam o art. 231 da Constituição Federal.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

São destaques desta emenda substitutiva a previsão de indenização ao particular que possui justo título de propriedade em área considerada necessária à reprodução sociocultural da comunidade indígena, a fim de que não seja prejudicado por uma titulação indevida do Estado, a necessária consulta prévia das comunidades indígenas em assuntos de seu interesse, com base na Convenção nº 169 da OIT, a transparência dos processos demarcatórios e a preservação das unidades de conservação.

Contamos com os pares para a aprovação deste texto alternativo, que entendemos que atende da melhor forma a nossa Constituição.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 15 do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 15.** É nula a demarcação que não atenda aos preceitos estabelecidos nesta Lei, ressalvados os procedimentos em curso ou já finalizados.”

**JUSTIFICAÇÃO**

Tem sido dada ao art. 15 do PL a interpretação de que se poderia até mesmo anular, com a possível entrada em vigor da nova Lei, procedimentos de demarcação em curso ou até mesmo já finalizados. Para afastar essa interpretação, apresentamos esta Emenda modificativa.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 9º do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 9º é, sem dúvidas, o mais espúrio do PL nº 2.903, de 2023. Legitima simplesmente a invasão de terras indígenas, ao estabelecer que presumem-se de boa-fé todas as ocupações realizadas até a conclusão do processo de demarcação – o que pode durar décadas. Assim dispondo, fere de morte o art. 231, § 6º, da Constituição Federal, segundo o qual consideram-se nulos e de nenhum efeito quaisquer atos de posse ou propriedade de não índios em terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Como se não bastasse, o dispositivo ainda inverte a presunção constitucional: enquanto o art. 231 determina apenas a indenização das benfeitorias comprovadamente realizadas de boa-fé, o art. 9º presume que todas as benfeitorias e ocupações são de boa-fé, o que é absolutamente inconstitucional.

Além disso, o dispositivo ainda é inconveniente, já que a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado Brasileiro (*Caso Xucuru vs. Brasil*) justamente por não garantir aos indígenas a posse pacífica das terras demarcadas, inclusive com a desintrusão de não indígenas, algo que é na prática proibido pelo *caput* do art. 9º. Impõe-se, portanto, a supressão de todo esse dispositivo, sob pena de, se aprovado for, ser rápida e justamente declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 11 do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 11.** Em terras indígenas ainda não declaradas, é cabível a indenização fundada na responsabilidade civil do Estado, pelo domínio imobiliário originado em regular destaque do imóvel do patrimônio público para o privado.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo às posses legítimas, cuja concessão pelo Estado possa ser documentalmente comprovada, assistindo ao particular direito à indenização do valor da terra nua em face do ente público que promoveu a titulação originária incidente sobre a terra declarada indígena, após a delimitação da responsabilidade em procedimento administrativo ou judicial apartado do processo de demarcação, sem direito de retenção.

§ 2º É assegurado o direito à indenização das benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, assim consideradas as que forem realizadas até antes da expedição da portaria declaratória.

§ 3º O pagamento das indenizações previstas neste artigo não é condição para a regularidade ou para a eficácia do processo demarcatório.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 11 do PL lastreia-se em ideia correta, segundo a qual, se a ocupação pelos não indígenas decorreu de erro do Estado em titular aquela área, cabe indenização em face do poder público, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição. Todavia, faz-se necessário regular melhor a questão, para estabelecer que a indenização: a) deve levar em conta o valor da terra nua; b)



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

pode abranger apenas a benfeitorias decorrentes da ocupação de boa-fé, assim consideradas aquelas que forem realizadas até antes da expedição da portaria declaratória; c) é devida pelo ente federativo que titulou a área para o particular; d) não é condição para a regularidade ou para a eficácia do processo demarcatório; e e) não gera direito de retenção.

Com isso, chega-se a um equilíbrio entre a preservação dos direitos dos ocupantes de boa-fé e a necessidade de assegurar o cumprimento do dever constitucional de demarcação das terras indígenas.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o § 4º do art. 16 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 4º do art. 16 permite que a União retome ou até desafete uma terra demarcada como tradicionalmente ocupada pelos indígenas, em caso de “alteração dos traços culturais” ou mesmo de “outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo”. Ora, isso nada mais representa do que a autorização legal para a União, negligenciando o dever de cuidado com as terras e as populações indígenas, vir a abandoná-las à própria sorte, esperando poder dar àquelas outra destinação.

Essa disposição é inconstitucional, por violar os dispositivos que impõem à União o dever de demarcar as terras indígenas e delas cuidar (arts. 20, XI, e 231, da CF; e 67, do ADCT), além de violar o direito das comunidades indígenas à autodeterminação e a à adaptação que desejarem vivenciar. Por esse motivo, apresentamos Emenda visando à supressão desse comando.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 23 do PL nº 2903/2023 a seguinte redação:

“**Art. 23.** O usufruto das terras indígenas sobrepostas a unidades de conservação será assegurado mediante homologação dos territórios de ocupação tradicional e criação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

§ 1º O órgão federal gestor das unidades de conservação atuará conjuntamente com os povos indígenas, considerando seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a colaboração da Funai.

§ 2º As unidades de conservação em terras indígenas observarão as diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, para promover e garantir proteção, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

§ 3º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor, em diálogo com os povos indígenas.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda propõe a alteração do art. 23, para reconhecer o papel de conservação do meio ambiente prestado pelos povos indígenas para toda a sociedade brasileira - razão pela qual a demarcação de terras indígenas têm se provado medida eficaz de garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225 da Constituição Federal.

No contexto da crise climática associada ao aquecimento global, as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas afiguram-se

essenciais à proteção da biodiversidade, das florestas e das águas, contribuindo de forma substancial para o equilíbrio climático, graças à relação harmoniosa que tais povos mantêm com a natureza.

Cada vez mais despontam estudos científicos comprovando os relevantes serviços ambientais oferecidos pelos povos indígenas. É o caso, por exemplo, do estudo publicado pela Mapbiomas Brasil, segundo o qual, ao longo de 30 anos, as terras indígenas perderam apenas 1% de toda a vegetação nativa, ao passo que, nas áreas privadas, a perda de vegetação nativa foi de 20,6%.

No mesmo sentido, os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) demonstram que os territórios tradicionais indígenas abrangem 28% da superfície terrestre do mundo, mas abrigam 80% de toda a biodiversidade planetária.

Nesse sentido, a emenda em tela propõe que, nos casos de sobreposição de unidades de conservação ambiental a terras indígenas, seja observada a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, com foco em promover e garantir a preservação, recuperação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais em terras indígenas. E que, para tanto, sejam elaborados Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o art. 13 do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 13 do PL, que veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas, repete a condicionante “r” fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Petição nº 3.388/RR (caso Raposa Serra-do-Sol). Porém, em julgado de 2012, a Corte admitiu a ampliação de terra indígena já demarcada, desde que haja “comprovação de que o espaço geográfico objeto de eventual ampliação constituía terra tradicionalmente ocupada pelos índios quando da promulgação da Constituição de 1988” (STF, Pleno, Ação Cível Originária nº 312/BA, redator para o acórdão Ministro Luiz Fux, DJe de 21.03.2013). Logo, no regramento atual é constitucionalmente possível a ampliação de terras indígenas já demarcadas – sob alguns pressupostos, claro – o que determina a supressão do art. 13, a fim de evitar, inclusive, que tal dispositivo seja declarado inconstitucional.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 22 do PL nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 22.** Ao poder público é permitida a instalação em terras indígenas de equipamentos de saúde e educação, de redes de comunicação, de estradas e de vias de transporte que facilitem o acesso a serviços públicos, mediante consulta prévia à comunidade indígena atendida.

§ 1º A consulta prevista no *caput* será realizada sempre em momento prévio à instalação das estruturas.

§ 2º Todas as atividades que causem impacto na comunidade devem ser precedidas de estudos que atestem sua compatibilidade com o modo de vida tradicional indígena.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda intenta acrescer a consulta prévia à comunidade indígena atendida para que haja a prestação de serviços públicos, nos termos do art. 22 do PL nº 2903, de 2023. Assim, a instalação de equipamentos de saúde e educação, bem como de estradas e vias de transporte que facilitem o acesso a serviços públicos deve ser pactuada com os povos indígenas, que possuem o direito de influenciar nas decisões administrativas que os afetam, nos termos que dispõe a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 20 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 20.** .....

*Parágrafo único.* A instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, será implementada após consulta às comunidades indígenas envolvidas e ao órgão indigenista federal competente.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 20 do PL anda bem ao buscar compatibilizar a segurança e a defesa nacional com o usufruto exclusivo das terras indígenas. Porém, o parágrafo único peca ao dispensar a oitiva das comunidades indígenas para a instalação de serviços ou equipamentos públicos nas terras indígenas, o que é inconstitucional – cf. a decisão do Supremo Tribunal Federal nos Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/RR – e inconveniente – por afronta ao art. 15, 2, da Convenção nº 169 da OIT.

Ainda, retiramos as atividades para as quais o art. 231, § 6º, da Constituição exige a aprovação de lei complementar. Para sanar esses defeitos, apresentamos esta Emenda modificativa saneadora de inconstitucionalidade.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 14 do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 14.** Aplica-se o disposto nesta Lei às demarcações iniciadas após a sua entrada em vigor.”

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 14 do PL precisa ser reformulado. Sua aplicação literal viria a simplesmente invalidar todos os processos administrativos de demarcação em curso, ainda que há décadas, sob o pretexto de os adaptar às disposições da nova Lei. Ocorre que essa disposição, além de inconstitucional e inconveniente por agravar a situação já caótica de omissão federal em demarcar as terras indígenas, ainda viola o princípio constitucional da segurança jurídica (Constituição Federal, art. 5º, *caput* e XXXVI).

Assim, para afastar qualquer interpretação de aplicação retroativa da nova Lei, apresentamos esta Emenda, a fim de esclarecer que o novo procedimento derivado da Lei eventualmente aprovada só será aplicável às demarcações iniciadas a partir da entrada em vigor do novo marco legal.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao § 1º do art. 4º do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 4º .....

§ 1º A comprovação dos requisitos a que se refere o *caput* será devidamente fundamentada e baseada em laudo antropológico de identificação.

.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

O § 1º do art. 4º do PL exige critérios objetivos para a comprovação de que se trata de terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas. Ocorre que, como se sabe, tais critérios objetivos não existem e não podem existir, pelo fato de se demandar um estudo antropológico, inclusive para se verificar a tradicionalidade – isto é, o modo tradicional – da ocupação. Nesse sentido, faz-se necessário adequar o dispositivo, para fazer depender de laudo antropológico a identificação de uma terra como tradicionalmente indígena, para fins de proteção legal e constitucional.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

## EMENDA Nº - CCJ

(ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprimam-se os §§ 2º a 4º do art. 4º e os arts. 31 e 32 do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023.

### JUSTIFICAÇÃO

Os §§ 2º a 4º do art. 4º do PL especificam o *caput*, que estabelece o restritivo – e, portanto, inconstitucional – marco temporal de 5 de outubro de 1988 para que se reconheça uma terra como tradicionalmente ocupada pelos indígenas. Esses comandos, ao estabelecerem que o fato de não haver ocupação indígena quando da promulgação da Constituição, exceto nos casos de renitente esbulho; e ao preverem que a cessão da posse indígena antes desse “marco temporal” descaracteriza a terra como indígena, independentemente da causa, vulneram o art. 231 da Constituição, que impõe ao Estado brasileiro a proteção - e não a extinção ou menoscabo – das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Mais ainda: os dispositivos ignoram que a cessão da posse indígena muitas vezes não significa a cessação dos movimentos reivindicatórios das comunidades, que, contudo, nem sempre se dão pela via judicial. Ademais, “esquece-se” que muitas comunidades foram objeto de remoção forçada, especialmente nas décadas de 70 e 80, sem que jamais tenham aceitado ou admitido a perda dessas terras, cuja expropriação indevida se busca agora legitimar.

Para evitar que essa inconstitucionalidade macule o projeto, apresentamos esta emenda supressiva saneadora de inconstitucionalidade, nos termos inclusive do § 2º do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 2.903, de 2023)

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 4º** São terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, alternativamente, são:

- I - habitadas por eles em caráter permanente;
- II - utilizadas para suas atividades produtivas;
- III - imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar; ou
- IV - necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

Faz-se necessário retirar do *caput* do art. 4º do PL nº 2.903, de 2023, a referência às terras “que eram ocupadas em 5 de outubro de 1988”. O art. 231 da Constituição Federal (CF), não faz essa exigência, e criá-la seria interpretar uma norma definidora de direito fundamental de maneira restritiva, algo lógica e juridicamente incabível.

Da mesma forma, deve-se retirar do citado dispositivo a exigência de que só sejam consideradas tradicionalmente ocupadas pelos indígenas as terras que preencham **simultaneamente** quatro requisitos, o que pode inviabilizar por completo a proteção do art. 231 da Constituição. Além disso, o próprio § 1º do art. 231 não demanda a conjunção de todos os fatores lá previstos para caracterizar uma terra como indígena, bastando, conforme a



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

doutrina praticamente unânime, que se verifique qualquer das hipóteses ali listadas.

Nesse sentido, apresentamos esta Emenda, a fim de compatibilizar o art. 4º, *caput*, e seus incisos, com os mandamentos constitucionais, em especial do art. 231.

Sala da Comissão,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)  
Modificativa

Dê-se ao art. 22 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 22.** Ao poder público é permitida a instalação, em terras indígenas, de equipamentos de saúde e educação, mediante consulta prévia à comunidade indígena.

§ 1º A consulta prévia deverá possibilitar à comunidade se manifestar sobre suas reais necessidades por prestação de serviços públicos, bem como conhecer os impactos socioambientais associados à proposta.

§ 2º O disposto no *caput* deverá ocorrer sob iniciativa da União, com fiscalização do Ministério Público Federal e participação dos órgãos ambientais e indigenista federal competentes, bem como das entidades representativas dos grupos indígenas interessados.”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda busca aprimorar o art. 22 do projeto, para acrescentar a consulta prévia à comunidade indígena atendida pela prestação dos serviços públicos que o dispositivo propõe regular.

Estabelece, também, regras mínimas sobre a consulta prévia, para assegurar que ela seja capaz de cumprir sua finalidade.

Em complementação, acrescenta condicionantes para a implementação de tais instalações, a fim de que ocorra por iniciativa da União e com a fiscalização e participação dos órgãos públicos e entidades representativas da comunidade.

Sala da Comissão, em de setembro de 2023

Senador **HUMBERTO COSTA**



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)  
Modificativa

Dê-se ao art. 26 do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 26.** É facultado o exercício de atividades econômicas sustentáveis em terras indígenas, desde que pela própria comunidade indígena, em observância ao usufruto exclusivo dos bens naturais nelas existentes.

§ 1º As terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que elimine a posse direta e a exploração de riquezas do solo, dos rios e dos lagos pela comunidade indígena.

§ 2º As atividades econômicas de que trata o *caput*, observarão as seguintes providências:

I – os frutos da atividade gerem benefícios para toda a comunidade indígena;

II – a posse dos indígenas sobre a terra seja mantida, ainda que haja atuação conjunta de não indígenas no exercício da atividade.

III – a comunidade indígena, mediante os próprios meios de tomada de decisão, concorde com a celebração de termo de parceria, sendo anexado no termo de parceria um parecer técnico jurídico da organização indígena;

IV - o termo de parceria seja registrado e fiscalizado pela Funai.”

## JUSTIFICAÇÃO

O art. 26 do PL nº 2903, de 2023, trata sobre a exploração de atividades econômicas em terras indígenas. Tendo em vista que as referidas terras são de propriedade da União e de usufruto exclusivo dos povos indígenas, é necessário adequar a redação do referido dispositivo ao que prevê o art. 231, §§ 2º e 6º da Constituição Federal.

Para tanto, se propõe que a celebração de contratos, originalmente prevista, seja substituída pela celebração de termos de parcerias.

Nos termos do artigo 9º, da Lei nº 9.790/1999, o termo de parceria é o instrumento legal cabível para firmar vínculo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com a finalidade de

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Humberto Costa

formação de vínculo de cooperação, para fomento e execução de atividades de interesse público.

No caso em tela, trata-se de vínculo a ser constituído entre a União, as comunidades indígenas e as referidas associações civis sem fins lucrativos com a finalidade precípua de garantir a reprodução física, cultural e econômica dos povos indígenas, a defesa do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 9.790/1999).

São excetuados, portanto, do objeto dos termos de parceria a exploração de minérios, instalação de hidrelétricas e de grandes empreendimentos que prejudiquem o desenvolvimento sustentável, a preservação do meio ambiente e dos modos tradicionais de vida dos povos residentes nas terras indígenas.

Sala da Comissão, em      de setembro de 2023

Senador **HUMBERTO COSTA**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao Projeto de Lei nº 2.903, de 2023)  
Supressiva

Suprima-se o art. 30 do Projeto de Lei nº. 2.903, de 2023.

**JUSTIFICAÇÃO**

O art. 30 do PL nº 2903, de 2023 propõe alteração no art. 1º da Lei nº. 11.460, de 21 de março de 2007, que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação, para autorizar o cultivo destes organismos em terras indígenas, o que é vedado pela legislação vigente.

Esta permissão é mais um ponto de inconstitucionalidade flagrado no projeto em tela, uma vez que viola os direitos das comunidades indígenas, notadamente referente aos “usos”, “costumes” e “tradições”, podendo causar a contaminação de sementes e espécies crioulas e nativas, comprometendo a biodiversidade, o patrimônio genético dos povos indígenas, a segurança alimentar e o bem-estar das comunidades.

Neste sentido, propomos a imediata supressão deste dispositivo do PL que ora é analisado por esta Comissão.

Sala da Comissão, em      de setembro de 2023

Senador **HUMBERTO COSTA**

**EMENDA Nº - CCJ**

(Ao PL nº 2.903, de 2023)

Suprima-se o § 4º, incisos I e II, do Artigo 16, do PL 2.903/2023:

**Art. 16.** São áreas indígenas reservadas as destinadas pela União à posse e ocupação por comunidades indígenas, de forma a garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura.

(...)

§4º Caso, em razão da alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade mencionada no *caput*, poderá a União:

I – retomá-la, dando-lhe outra destinação de interesse público ou social;

II – destiná-la ao Programa Nacional de Reforma Agrária, destinando-se os lotes preferencialmente a indígenas que tenham, caso tenham aptidão agrícola e assim desejem.

**JUSTIFICAÇÃO**

O Artigo 16, § 4º, I e II, estabelece a possibilidade de retomada das terras indígenas reservadas (conceituadas no artigo 3º, II, do PL) em favor da União, caso ocorra a “alteração dos traços culturais da comunidade ou por outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado não ser a área indígena reservada essencial para o cumprimento da finalidade garantir sua subsistência digna e preservação de sua cultura”.

Hoje no país 66 áreas classificadas como áreas indígenas reservadas, com população de quase 70 mil pessoas e uma extensão total de

cerca de 440 mil hectares, o equivalente a quase 3 vezes a cidade de São Paulo.

A disposição insculpida no Artigo 16, § 4º, I e II, parte de uma perspectiva equivocada e não recepcionada pela Constituição – a perspectiva de assimilação e integração dos indígenas à sociedade nacional, que acarretaria a extinção de seus direitos territoriais. Essa política, vigente antes da CRFB de 1988, foi definitivamente extirpada do ordenamento jurídico com o advento da Constituição de 88, que reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

Além disso, a disposição afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, pois confere ao estado a possibilidade de definir quem é ou não indígena a partir de “traços culturais”, conceito amplo e que passaria a ser caracterizado a partir de critérios altamente subjetivos e definidos pelo estado brasileiro.

A partir da “perda de traços culturais” estaria viabilizada a retirada das terras dos indígenas. Assim, o artigo 16, § 4º, I e II, por vias oblíquas, autorizaria a remoção forçada dos indígenas de suas terras, hipótese vedada pelo artigo 231, §5º, da CRFB.

A disposição afronta, também, o § 4º, do artigo 231, que grava as terras indígenas como inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis e o § 6º que determina serem nulos e extintos “não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas”.

Em conclusão, o Artigo 16 § 4º, I e II padece de inconstitucionalidade material por ofender o Artigo 1º, III e Artigo 231, *caput* e §§ 4º, 5º e § 6º, da CRFB. Por essas razões, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação da referida emenda.

Sala das Sessões,

Senador CARLOS VIANA



## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, após receber parecer favorável da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, o Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, conhecido como “Marco Temporal das Terras Indígenas”. A proposição, de autoria originalmente do Deputado Homero Pereira, foi aprovada pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo, o qual busca em linhas gerais positivar no ordenamento legal brasileiro os critérios e as condicionantes para a gestão e demarcação das terras indígenas, tal como definidos pelo Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 231 da Constituição Federal (CF), no famoso caso “Raposa Serra do Sol” (Petição – Pet nº 3.388/RR).

O art. 1º do PL delimita seu âmbito de incidência: regulamentar o art. 231 da CF, em relação aos aspectos de reconhecimento, demarcação, uso e gestão de terras indígenas. Por outro lado, o art. 2º enuncia os princípios que regem a iniciativa que se quer aprovar – os quais, logicamente, não se podem distanciar daqueles previstos no art. 231 da CF, com especial destaque para a declaração de imprescritibilidade (não são perdidos com a passagem do tempo),

inalienabilidade (não podem ser transferidos) e indisponibilidade (não podem ser renunciados) dos direitos indígenas (art. 2º, V). Também se reconhece a liberdade das populações indígenas, inclusive em termos de atividade econômica (art. 2º, III), além da igualdade material (art. 2º, IV). A partir do art. 3º, regulamenta-se o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas. Esse dispositivo classifica essas terras em três categorias: as terras indígenas “em sentido estrito”, isto é, aquelas protegidas pelo art. 231, § 1º, da CF, e que constituem propriedade da União, sob posse permanente das comunidades indígenas; as áreas reservadas, destinadas pela União complementarmente àquelas obrigatoriamente protegidas; e as áreas adquiridas, isto é, as que forem havidas pelas comunidades indígenas por mecanismos do direito comum (civil). Logicamente, essa distinção implica diferença de tratamento jurídico e de grau de regulação entre a gestão de cada espécie de terra.

O art. 4º estabelece, no *caput*, a tese do chamado “marco temporal”, isto é, considera como terras tradicionalmente ocupadas apenas aquelas que assim se encontravam na data de promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), considerando, ademais, que são somente terras tradicionalmente ocupadas aquelas que simultaneamente atendam aos requisitos de habitação, utilização, imprescindibilidade e necessidade. O § 1º exige que sejam adotados critérios objetivos na análise. Já os §§ 2º a 4º estabelecem que, cessada a ocupação da terra antes de 5 de outubro de 1988, independentemente da causa, não se pode enquadrar a terra como tradicionalmente ocupada, exceto o caso de esbulho renitente, definido como “o efetivo conflito possessório, iniciado no passado e persistente até o marco demarcatório temporal da data de promulgação da Constituição Federal, materializado por circunstâncias de fato ou por controvérsia possessória judicializada” (§ 3º). Os demais parágrafos do art. 4º dispõem sobre a publicidade e acessibilidade do procedimento de demarcação, além da documentação e registro das provas da ocupação tradicional indígena.

Um ponto importante diz respeito ao art. 5º, que prevê a participação dos Municípios, Estados e entidades da sociedade civil (art. 7º) no processo de demarcação.

O art. 9º estabelece que “Antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé (...) não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação” (art. 9º, *caput*). o § 1º afirma que se consideram de boa-fé “as benfeitorias realizadas pelos ocupantes até que seja concluído o procedimento demarcatório”. Nesse

mesmo campo temático, o art. 11 prevê que aqueles que possuam justo título de proprietários ou possuidores emitido pelo Estado em área de terra indígena têm direito a indenização, por erro do Estado.

De outro lado, os arts. 13, 14 e 15 dispõem, respectivamente, que não pode haver ampliação de terras indígenas já demarcadas; que as regras do PL se aplicam aos processos administrativos de demarcação ainda não concluídos, que precisam ser adequados à nova Lei; e que é nula a demarcação que não atenda ao que dispõe a nova Lei.

O art. 16 trata das terras indígenas reservadas, isto é, aquelas que não são tradicionalmente ocupadas pelos índios, mas destinadas pela União para auxiliar no mister de preservar as comunidades indígenas. Dispõe-se que essas áreas podem ser compostas por terras devolutas discriminadas para essa finalidade específica, áreas de propriedade ordinária da União destinadas a esse fim ou áreas que a União expropriar (daí a alteração que o art. 31 do PL promove na Lei de Desapropriação por interesse social, Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962). O § 4º permite a retomada das terras pela União, ou sua destinação à reforma agrária, no caso de “alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada não é essencial para o cumprimento da finalidade” (art. 16, § 4º).

Quanto ao art. 18, trata das terras indígenas adquiridas, ou seja, sobre as quais as comunidades indígenas passem a ter a posse ou propriedade na forma da lei civil, e que são regidas pela legislação “comum”.

Os arts. 19 a 28 do PL tratam da gestão das terras indígenas, que cabe, em regra, às próprias comunidades indígenas, segundo seus usos e costumes (art. 19). O art. 21 dispensa a consulta às populações indígenas para atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas em relação à necessidade de proteger a soberania nacional. Aqui, repete-se *ipsis litteris* a condicionante “f” do Caso Raposa Serra do Sol. Na mesma toada vão os arts. 22 (replica a condicionante “g”) e 23 (replica as condicionantes “h”, “i” e “j”). Já o art. 24 trata do sensível tema do acesso de não índios às terras indígenas, o que é admitido nos casos de: a) particulares autorizados pela comunidade indígena; b) agentes públicos justificadamente a serviço de um ente federativo; c) responsáveis pela manutenção de obras e equipamentos públicos; d) pesquisadores autorizados pela Funai e pela comunidade indígena; e e) pessoas em trânsito, caso haja estradas ou outros meios públicos de passagem. Veda-se, em qualquer situação, a “cobrança de tarifas ou quantias de qualquer

natureza por parte das comunidades indígenas”, assim como pela utilização de estradas e outros equipamentos públicos (art. 25).

Por outro lado, o art. 26 permite o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas; e o art. 27 permite o turismo em terras indígenas – algo defendido pela doutrina –, vedada a “caça, pesca, extrativismo ou coleta de frutos, salvo se relacionada ao turismo organizado pelos próprios indígenas, respeitada a legislação específica” (parágrafo único).

Ainda na parte relativa à gestão de terras indígenas, o art. 28 impõe cautelas adequadas no contato com povos isolados: sempre intermediado pela Funai, de natureza excepcional, vedada a comunicação de entidades particulares, salvo se contratadas pelo Estado.

O art. 30 do PL altera a legislação ambiental, a fim de permitir o cultivo de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) nas terras indígenas que não se enquadrarem como unidades de conservação ambiental.

Também se faz alteração no Estatuto do Índio (art. 32 do PL), no mesmo sentido do art. 4º.

Finalmente, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata.

No âmbito da CRA, foram apresentadas as seguintes emendas:

- Emenda nº 1, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 30 (autoriza o cultivo de OGMs em terras indígenas);

- Emenda nº 2, da Senadora Eliziane Gama, que visa a suprimir os dispositivos que tratam do marco temporal em si (arts. 4º, 32 e 33);

- Emenda nº 3, da Senadora Eliziane Gama, a fim de excluir os incisos I e II do § 4º do art. 16, os quais permitem a retomada pela União de terras indígenas reservadas, se houver descaracterização da ocupação como tradicionalmente indígena;

- Emenda nº 4, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 13 do PL, o qual veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas;

- Emenda nº 5, da Senadora Eliziane Gama, com o fito de suprimir os §§ 1º e 2º do art. 28, que tratam das condições para excepcional contato com povos indígenas isolados;

- Emenda nº 6, da Senadora Eliziane Gama, que pretende excluir os dispositivos do art. 26 os quais permitem a celebração de contratos com não índios para atividades agrossilvipastoris;

- Emenda nº 7, da Senadora Eliziane Gama, para suprimir o art. 20, que permite excepcionalmente a realização de atividades militares ou de policiamento nas terras indígenas;

- Emenda nº 8, do Senador Beto Faro, para modificar o art. 28, excluindo a possibilidade de contato excepcional com povos isolados para intermediar ação estatal de utilidade pública, restringindo tal contato aos casos de prestação de auxílio médico;

- Emenda nº 9, do Senador Beto Faro, cuja finalidade é incluir novos parágrafos no art. 11 (o qual trata da indenização para os ocupantes com justo título), esclarecendo que a indenização corre desatrelada do processo administrativo de demarcação, em face do ente público que gerou a legítima expectativa de ocupação legítima, devendo ser indenizada em títulos da dívida agrária (TDA);

- Emenda nº 10, do Senador Beto Faro, com finalidade semelhante à Emenda nº 2.

Todas essas emendas foram rejeitadas pela CRA, que aprovou relatório da Senadora Soraya Thronicke, integralmente favorável ao PL.

## **II – ANÁLISE**

Cabe à CCJ pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição (RISF, art. 101, I), bem como sobre o seu mérito (art. 101, II, *m*).

Inicialmente, ressalte-se que o legislador não é constitucionalmente obrigado a adotar os mesmos entendimentos do Supremo Tribunal Federal, já que o efeito vinculante (CF, art. 102, § 2º) não é oponível às atividades legislativas em sentido estrito. Apesar disso, e não obstante

inexista, numa democracia, “última palavra” sobre tema algum, é relevante reconhecer que o PL em análise praticamente apenas positiva, explícita em lei o entendimento adotado pelo STF nos paradigmáticos julgamentos do caso Raposa Serra do Sol (Pet nº 3.388/RR e seus embargos de declaração). Esse elemento é relevante para excluir qualquer alegação de que o chamado Marco Temporal seria inconstitucional, ou estaria em desacordo com o art. 231 da CF, já que a própria Corte Suprema encampou tal interpretação (ainda que possa, eventualmente, alterar sua jurisprudência). Ou, nas palavras do Relator dos embargos de declaração na Pet nº 3.388/RR:

“(...) tendo a Corte enunciado a sua compreensão acerca da matéria, a partir da interpretação do sistema constitucional, é apenas natural que esse pronunciamento sirva de diretriz relevante para as autoridades estatais – não apenas do Poder Judiciário – que venham a enfrentar novamente as mesmas questões. (...) Isto é: **embora não tenha efeitos vinculantes em sentido formal, o acórdão embargado ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País, do que decorre um elevado ônus argumentativo nos casos em se cogite de superação das suas razões**” (original sem grifos)

Na verdade, como registrou o Ministro Gilmar Mendes em votos proferidos após esse julgado, várias das “condicionantes” ficadas pelo tribunal nem sequer aplicavam-se à Raposa Serra do Sol, o que evidenciaria ter a Corte tratado de fixar standards interpretativos que – embora não oficialmente dotados de efeitos vinculantes – devem ser levados em conta na análise de casos futuros.

Nesse sentido, portanto, a adoção da tese do chamado Marco Temporal é constitucionalmente compatível com o art. 231 da CF, tanto por positivar o entendimento do STF sobre o tema, quanto por uma interpretação histórica e sistemática do texto constitucional.

Com efeito, há discussão, contudo, sobre o momento de verificação dessa ocupação tradicional: se apenas quando da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988 (tese do **marco temporal**, baseada na teoria do **fato indígena** e adotada no PL); ou se a qualquer momento, antes ou depois da entrada em vigor da Constituição (tese do **indigenato**). De toda forma, a proteção não abrange os aldeamentos extintos, que um dia foram terras indígenas. Justamente por isso foi editada a Súmula nº 650 do STF, deixando clara a “impossibilidade de se reconhecer, como bens da União, os imóveis

urbanos usucapiendos que, num passado longínquo, integraram áreas de antigos aldeamentos indígenas” (Proposta de Súmula Vinculante nº 32).

De forma extremamente didática, o Relator original da Pet nº 3.388/RR, Ministro Ayres Britto, explicou que:

“– o marco temporal da ocupação.

Aqui, é preciso ver que **a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, “dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam”**. Terras que tradicionalmente **ocupam**, atente-se, e **não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área indígena**. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: **a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro**.

Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. Numa palavra, **o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão indígena nesse delicado tema da ocupação das terras a demarcar pela União para a posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborígine**. Exclusivo uso e fruição (usufruto é isso, conforme Pontes de Miranda) quanto às “riquezas do solo, dos rios e dos lagos” existentes na área objeto de precisa demarcação (§ 2º do art. 231), devido a que “os recursos minerais, inclusive os do subsolo”, já fazem parte de uma outra categoria de “bens da União” (inciso IX do art. 20 da CF).

Durante a Constituinte, a tese chegou a ser prevista explicitamente no art. 108 do Anteprojeto da Comissão de Ordem Social (Fase “H”): “A União demarcará as terras ocupadas pelos índios, ainda não demarcadas, devendo o processo estar concluído no prazo de 5 (cinco) anos, contados da promulgação desta Constituição”. Chegava-se mesmo a estipular a porcentagem de terras demarcadas a cada ano (25% do total), o que obviamente pressupõe que exista

um total de terras indígenas ocupadas naquele momento (promulgação da CF). O primeiro dispositivo citado foi mantido no Anteprojeto da Comissão de Sistematização (Fase “I”) (art. 498) e praticamente em todas as fases seguintes, resultando no atual art. 67 do ADCT, o qual dispõe: **“A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição”**. Se “concluirá” é porque foram consideradas as ocupações até a data em que o art. 67 do ADCT entrou em vigor:

“a partir da análise de todo o processo de debates na constituinte, e com base no texto positivado, parece claro que não se previu a demarcação de terras indígenas como um processo constantemente renovado no tempo, mas como algo sujeito a conclusão, a término, a termo.

(...) quando dos debates na Constituinte, não havia expectativa de ampliação das terras indígenas, mas de demarcação daquelas já ocupadas naquele momento, o que parece ser reforçado pelo texto do art. 67 do ADCT e também pelo art. 68 do ADCT (este, tratando das terras dos quilombolas).” (CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **“Marco Temporal” das terras indígenas e a discussão de aspectos jurídicos do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Texto para Discussão nº 318, 2023, p. 17).

Vale lembrar, a propósito, que o próprio PL excepciona da questão do marco temporal as terras que só não estavam ocupadas em 1988 por conta de renitente esbulho praticado contra comunidades indígenas, de maneira que cai por terra a ilegítima acusação de que se estaria buscando aqui legitimar ou acobertar qualquer tipo de violência contra a população indígena.

Estabelecida a constitucionalidade da chamada tese do Marco Temporal, vale analisar também a compatibilidade formal e material com a Constituição de outros dispositivos que geraram ou podem gerar discussão.

Assim, o próprio art. 4º – que define como terras indígenas aquelas que preencham simultaneamente os requisitos constitucionais de habitação permanente, utilização para atividades produtivas, imprescindibilidade para a preservação dos recursos e necessidade para a reprodução física e cultural – é compatível com a doutrina de José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 856).

No mesmo sentido, o art. 5º do PL é constitucional ao assegurar a participação dos entes federativos no processo de demarcação (condicionante



“t” definida pelo STF na Petição nº 3.388/RR). Embora as terras indígenas sejam de propriedade da União, sua demarcação pode afetar decisivamente o território de Estados e até a sede de Municípios; logo, a participação desses entes no processo decorre até mesmo do princípio constitucional implícito da conduta amistosa federativa. O STF, aliás, já reconheceu essa possibilidade – assim como a necessidade de resguardar a ampla defesa e o contraditório no processo de demarcação – o que é também assegurado no art. 6º do PL.

Da mesma forma, o art. 9º, que assegura proteção aos ocupantes de boa-fé, vem a concretizar o princípio constitucional da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput* e inciso XXXVI). Não se pode tolerar os verdadeiros atos de terrorismo psicológico a que muitas vezes estão submetidas famílias de fazendeiros que ocupam terras há décadas, e que se veem ameaçadas por processos de demarcação que, a partir de seu início, já tolhem inclusive a subsistência desses núcleos familiares. Nesse sentido, anda bem o *caput* do art. 9º do PL, ao vedar qualquer limitação ao uso e gozo das posse da terra até a conclusão do processo demarcatório, assegurada ainda a indenização pelas benfeitorias de boa-fé, tudo nos termos do art. 231, § 6º, da CF.

Por outro lado, o art. 13, que veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas, apenas repete a condicionante “r” fixada pelo STF no julgamento da Pet nº 3.388/RR. Afinal, se a demarcação tem caráter declaratório, conforme reconhecido de forma unânime pela doutrina, não faz sentido ampliar a demarcação depois de efetivada. Ou, nas palavras de Robério Nunes dos Anjos Filho, “a função da demarcação é de natureza prática, tornando claros os limites da terra indígena tradicional, possuindo índole meramente declaratória” (ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Comentários aos arts. 231 e 232.** In: AGRA, Walber de Moura et al (orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2412).

Quanto aos dispositivos que tratam da gestão das terras tradicionalmente ocupadas (arts. 19 a 24), verifica-se que eles apenas positivam as condicionantes “e” a “n” adotadas pelo STF na Pet nº 3.388/RR – além de estabelecerem uma razoável ponderação entre a necessidade de preservação da terra e da cultura indígenas, de um lado, e questões de segurança nacional, liberdade de locomoção e prestação de serviços públicos, de outra parte.

Em relação ao art. 26, que trata da cooperação com não indígenas, vale lembrar que a exploração econômica das terras indígenas por não índios (respeitada a vontade e a autonomia das comunidades indígenas) deriva da própria autonomia que é conferida a essas comunidades; da Convenção nº 169

da OIT; e do próprio julgado do STF na Pet nº 3388/RR, quando se reconhece a necessidade de um “Modelo de ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não-índios”.

Finalmente, quanto ao art. 27, que permite o turismo em terras indígenas, trata-se de algo defendido pela doutrina (ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Op. Cit.**, p. 2414).

Em relação à juridicidade, é inegável o caráter inovador da legislação aqui tratada, assim como sua generalidade e abstração. Quanto à regimentalidade, foram seguidas todas as normas do RISF atinentes ao tema, inclusive com respeito absoluto à competência desta CCJ para pronunciar-se sobre o mérito da proposição, por tratar de bens da União (art. 101, II, *m*). Finalmente, quanto à técnica legislativa, a proposição segue fielmente os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Com relação ao mérito, aliás, nosso voto só pode ser favorável à proposição. Com sua aprovação, finalmente o Congresso Nacional trará segurança e paz às populações indígenas e não indígenas, especialmente do campo. Não se pode aceitar que, trinta e cinco anos após a entrada em vigor da Constituição, ainda haja celeuma sobre a qualificação de determinada terra como indígena, gerando riscos à subsistência e à incolumidade física de famílias inteiras.

O PL nº 2.903, de 2023, equilibra bem – e qualquer um que o analisar de forma despida de preconceitos e ideologia o verificará – a necessidade de proteção das terras indígenas com a modernização de sua gestão pelas próprias comunidades, com justiça para aqueles que eventualmente as ocuparam de boa-fé ou por erro do próprio estado.

Vale lembrar, a propósito, que o Brasil foi inclusive condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso “Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil” (Sentença de 5 de fevereiro de 2018), justamente por omissão em adotar regras para resolver, de uma vez por todas, o conflito entre indígenas e não indígenas, inclusive em relação a questões de desocupação das terras. O PL, ao estabelecer a justa indenização aos ocupantes de boa-fé, equilibra bem os temas em jogo, oferecendo uma porta de saída para esse conflito há tanto tempo desenhado.

Nesse sentido, reiteramos nossa manifestação, quanto ao mérito, convergente ao Parecer aprovado na CRA, integralmente favorável à matéria. Aliás, conforme analisado por aquela Comissão ao rejeitar as dez emendas lá apresentadas, trata-se de propostas que viriam a esvaziar a proposição, inclusive retirando-lhe a essência (a tese do marco temporal), no que poderiam até mesmo ser consideradas antirregimentais, já que o inciso II do art. 230 do RISF veda emendas “em sentido contrário à proposição”.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do PL nº 2.903, de 2023, e, no **mérito**, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007, na Câmara dos Deputados), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.903, de 2023, tem o objetivo de regulamentar o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Nesse sentido, o art. 1º do PL dispõe aspectos de reconhecimento, demarcação, uso e gestão de terras indígenas. O art. 2º enuncia os princípios que regem a iniciativa.

A partir do art. 3º, regula-se o reconhecimento e a demarcação das terras indígenas. Esse dispositivo classifica essas terras em três categorias: as terras indígenas “em sentido estrito”, isto é, aquelas protegidas pelo art. 231, § 1º, da CF, e que constituem propriedade da União, sob posse permanente das comunidades indígenas; as áreas reservadas, destinadas pela União complementarmente àquelas obrigatoriamente protegidas; e as áreas adquiridas, isto é, as que forem havidas pelas comunidades indígenas por mecanismos do direito comum (civil).

O art. 4º estabelece, no *caput*, a tese do chamado “marco temporal”, isto é, considera como terras tradicionalmente ocupadas apenas aquelas que assim se encontravam na data de promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988), considerando, ademais, que são somente terras tradicionalmente ocupadas aquelas que simultaneamente atendam aos requisitos de habitação, utilização, imprescindibilidade e necessidade. O art. 5º prevê a participação dos Municípios, Estados e entidades da sociedade

civil, o art. 6º declara a aplicação da contraditório ao processo de demarcação e o art. 7º prevê a participação das associações das partes interessadas no processo de demarcação.

O art. 8º estabelece que o levantamento fundiário da área pretendida será acompanhado de relatório, e o art. 9º estabelece que antes de concluído o procedimento demarcatório e de indenizadas as benfeitorias de boa-fé não haverá qualquer limitação de uso e gozo aos não indígenas que exerçam posse sobre a área, garantida a sua permanência na área objeto de demarcação (art. 9º, *caput*). O art. 10 aplica aos antropólogos, peritos e outros profissionais especializados os motivos de suspeição e impedimento, conforme o Código de Processo Civil.

Por sua vez, o art. 11 prevê que aqueles que possuam título de proprietários ou possuidores emitido pelo Estado em área de terra indígena têm direito a indenização, por erro do Estado. O art. 12 autoriza a União a ingressar em imóvel de propriedade particular para levantamento de dados, mediante prévia comunicação escrita.

De outro lado, os arts. 13, 14 e 15 dispõem, respectivamente, que não pode haver ampliação de terras indígenas já demarcadas; que as regras do PL se aplicam aos processos administrativos de demarcação ainda não concluídos, que precisam ser adequados à nova Lei; e que é nula a demarcação que não atenda ao que dispõe a nova Lei.

O art. 16 trata das terras indígenas reservadas, isto é, aquelas que não são tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, mas destinadas pela União para auxiliar no mister de preservar as comunidades indígenas. Dispõe-se que essas áreas podem ser compostas por terras devolutas discriminadas para essa finalidade específica, áreas de propriedade ordinária da União destinadas a esse fim ou áreas que a União expropriar (o art. 31 do PL está alterando Lei de Desapropriação por interesse social, Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962). O § 4º permite a retomada das terras pela União, ou sua destinação à reforma agrária, no caso de “alteração dos traços culturais da comunidade indígena ou de outros fatores ocasionados pelo decurso do tempo, seja verificado que a área indígena reservada não é essencial para o cumprimento da finalidade.”

Por seu turno, o art. 17 prevê a aplicação às terras indígenas reservadas do mesmo regime jurídico de uso e gozo adotado para terras indígenas tradicionalmente ocupadas e o art. 18 trata das terras indígenas adquiridas, ou seja, sobre as quais as comunidades indígenas passem a ter a

posse ou propriedade na forma da lei civil, e que são regidas pela legislação “comum”.

Os arts. 19 a 28 do PL tratam do uso e da gestão das terras indígenas, que cabem, em regra, às próprias comunidades indígenas, segundo seus usos e costumes (art. 19). O art. 21 dispensa a consulta às populações indígenas para atuação da Polícia Federal e das Forças Armadas em relação à necessidade de proteger a soberania nacional. Já o art. 24 trata do sensível tema do acesso de não indígenas às terras indígenas.

O art. 25 veda a “cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas”, assim como pela utilização de estradas e outros equipamentos públicos.

Por outro lado, o art. 26 permite o exercício de atividades econômicas em terras indígenas, desde que pela própria comunidade, admitidas a cooperação e a contratação de terceiros não indígenas; e o art. 27 permite o turismo em terras indígenas.

O art. 29 trata de isenção tributária do usufruto das riquezas naturais e das utilidades das terras sob ocupação e posse dos grupos e comunidades indígenas. O art. 30 do PL altera a legislação ambiental, a fim de permitir o cultivo de Organismos Geneticamente Modificados nas terras indígenas que não se enquadrarem como unidades de conservação ambiental.

A proposição também faz alteração no Estatuto do Índio, no seu art. 32, no mesmo sentido do art. 4º, acima relatado. Finalmente, o art. 33 estabelece a cláusula de vigência imediata da presente iniciativa.

Como dissentimos do Relatório apresentado pelo Senador Marcos Rogério, que conclui pela aprovação do nº 2.903, de 2023, e pela rejeição de todas as dezenas de emendas apresentadas, estamos trazendo à consideração desta Comissão o presente Voto em Separado, conforme previsto no art. 132, § 6º, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 101, inciso I, do RISF, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência. Além disso, como determina o art. 101, inciso II, alínea “m”, compete a este colegiado emitir parecer, quanto ao mérito, sobre a presente proposição.

## Uma questão preliminar

Passando a analisar a matéria, preliminarmente cabe ponderar sobre a extemporaneidade da votação do presente projeto de lei no dia de hoje, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) deverá se debruçar sobre a tese que demarcará a posição do Tribunal exatamente sobre o objeto central da discussão que estamos tendo aqui.

Desse modo, **apelamos mais uma vez para o bom senso, a prudência, das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores, para que alcancemos um entendimento sobre a matéria, não encerrando hoje a tramitação do PL nº 2.903, de 2023, nesta Comissão.**

**É preciso aguardar os termos da tese que vai positivar e esclarecer a posição da nossa Corte Constitucional antes de votarmos a presente matéria. Não devemos contribuir para acirrar diferenças e divergências. Estamos no Parlamento. Há que parlamentar. Vamos fazer um esforço a mais para que no processo de reflexão que ora propomos encontremos uma solução adequada.**

É esse o apelo que fazemos, como preliminar à discussão da matéria.

Passando à discussão, cabe registrar que o tema do chamado **marco temporal** das terras indígenas diz respeito ao tratamento dado pela Constituição Federal a essa espécie de terras. Vejamos, pois, como a CF trata a questão das terras indígenas.

## As terras indígenas na Constituição de 1988

Primeiro, cabe destacar o art. 20, XI, da Lei Maior, que estabelece a **titularidade da União sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios**. Portanto, as terras indígenas são bens da União, embora destinadas à sua posse permanente (dos indígenas – art. 231, § 2º).

E o *caput* do art. 231, da Lei Maior, é claro e não deixa dúvidas ao reconhecer aos indígenas **os seus direitos originários** às terras que tradicionalmente ocupam.

Ademais, o § 1º do mesmo art. 231 define que **são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu**

**bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.**

Especialmente relevante para a discussão que aqui fazemos é o disposto no § 4º do art. 231 da CF, o qual consigna que **as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.** Cabe repetir: os direitos dos indígenas sobre as suas terras são inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis, vale dizer, **não podem negociados, ter outra destinação ou serem perdidos com o passar do tempo.** São direitos permanentes.

Outrossim, o § 5º do mesmo art. 231 veda a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, **após deliberação do Congresso Nacional,** garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

Também especialmente relevante para a discussão que ora aqui fazemos o que disposto no § 6º, também do art. 231 da Lei Maior, que declara **a nulidade e a extinção, dos atos (que não produzem efeitos jurídicos) que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes,** ressalvado relevante interesse público **da União,** segundo o que dispuser lei complementar.

### **A inconstitucionalidade do PL nº 2.903, de 2023**

Ocorre que o PL nº 2.903, de 2023, que ora analisamos, choca-se de frente, tanto com a Constituição vigente, como com toda a nossa história constitucional, ao pretender estabelecer o dia 5 de outubro de 1988 como marco temporal das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas.

Com efeito, esse entendimento foi rejeitado por nossa Corte Constitucional no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365/SC, em regime de Repercussão Geral, estando prevista para hoje a deliberação do Tribunal sobre a positivação da tese que demarcará o seu entendimento sobre a matéria.

A propósito, cabe citar a seguinte ponderação do Ministro Edson Fachin, relator do referido RE no STF: **os direitos territoriais originários dos indígenas preexistem à promulgação da Constituição (de 1988). Logo, a demarcação não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver indígena.**



O relator pondera também **que a Constituição vigente não representa um marco para a aquisição de direitos possessórios por parte das comunidades indígenas, e sim um *continuum*, uma sequência da proteção já assegurada pelas Cartas Constitucionais desde 1934, e que agora, num contexto de Estado Democrático de Direito, ganham os indígenas novas garantias e condições de efetividade para o exercício de seus direitos territoriais, mas que não tiveram início apenas em 5 de outubro de 1988.**

Quanto à questão do chamado **renitente esbulho**, que requer que houvesse controvérsia possessória judicializada ou situação de conflito deflagrado, na data da promulgação da Constituição de 1988, para aceitar a ausência de comunidade indígena da posse de território reivindicado, o Ministro relator igualmente pondera com racionalidade **que quanto à controvérsia possessória judicializada, tal exigência não pode subsistir ao se levar em conta a realidade fática e jurídica da capacidade processual dos indígenas antes da Constituição de 1988, pois, desde o período colonial, estavam os indígenas brasileiros submetidos a regimes tutelares com a finalidade de aculturá-los e de promover sua assimilação progressiva ao novo território do colonizador branco e cristão e no período republicano até a CF de 1988, em contraste com as previsões constitucionais que lhes garantiam a posse de suas terras, eram os indígenas qualificados como relativamente incapazes pela legislação civil, necessitando de tutela para a prática de atos da vida civil, inclusive ingressar em juízo.**

E, no que diz respeito à situação de “conflito deflagrado” existente na data da promulgação da Constituição de 88, o Relator registra o que todos sabemos, **que os indígenas foram constantemente expulsos, assassinados e desintegrados de sua cultura e nesse cenário, resistir aos conflitos de forma reiterada, a persistir até a data da promulgação da Carta Magna, seria enfrentar a morte quase certa. E registra que o STF já decidiu que o abandono involuntário das terras tradicionais, perpetradas por meios violentos, não se presta a desconfigurar a tradicionalidade da ocupação, sendo preciso que esse abandono se revista de um caráter eminentemente voluntário por parte da comunidade, sem a configuração de qualquer forma de esbulho das terras por parte de terceiros, e sem a exigência de um conflito físico ou de uma demanda possessória ajuizada e em trâmite à data de 5 de outubro de 1988.**

Cabe, ainda, anotar que **não se desconsidera a complexidade da situação fundiária brasileira, menos ainda se desconhece a ampla gama de dificuldades dos produtores rurais de boa-fé. No entanto, a**

**segurança jurídica não pode significar descumprir as normas constitucionais, em especial aquelas que asseguram direitos fundamentais.**

Desse modo, **não há como aprovar o PL nº 2.903, de 2023, nos termos em que se encontra escrito, sem incorrer em inconstitucionalidade** e caber recordar que, infelizmente, as emendas que buscam corrigir os equívocos e erros do projeto receberam parecer pela rejeição do ilustre relator. Aliás, todas as 49 emendas apresentadas receberam parecer contrário.

Enfim, reconhecendo a complexidade do tema e a necessidade de uma solução que pacifique o País, devemos registrar o nosso entendimento de que **acolher acriticamente a tese do marco temporal, no sentido de que só têm direito à posse de suas terras os indígenas que as ocupavam em 5 de outubro de 1988, ou os que fossem parte em demanda judicial ou estivessem em conflito físico por tais terras é fazer interpretação equivocada da Lei Maior de 1988 e negar direitos dos indígenas às suas terras, desconhecendo que o direito constitucional brasileiro, desde pelo menos 1934, reconhece-lhes o direito à posse de suas terras tradicionalmente ocupadas.**

Essa a nossa análise e esse o nosso entendimento sobre o PL nº 2.903, de 2023.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, e, portanto, conforme prevê o art. 101, § 1º, do RISF, pela sua rejeição e arquivamento.

Sala da Comissão,

**Senador FABIANO CONTARATO**

**LÍDER DO PT**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.903, de 2023 (PL nº 490/2007), do Deputado Homero Pereira, que *regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.*

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, (PL nº 490, de 2007, na Casa de origem), dispõe sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas, sendo conhecido como “projeto do marco temporal”, por estabelecer que somente sejam reconhecidas como terras indígenas aquelas efetivamente ocupadas pelos povos originários no dia 5 de outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal vigente.

O texto original da proposição foi apresentado pelo Deputado Homero Pereira sob a justificativa de buscar um equilíbrio que considerava ser mais justo entre os direitos dos indígenas e outros interesses, como exploração de recursos naturais e defesa nacional.

Em 30 maio de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou a matéria na forma de substitutivo que abrandou alguns de seus aspectos mais polêmicos

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

– como era o caso da homologação da demarcação pelo Legislativo –, mas ainda contém pontos bastante controversos, tais como o marco temporal, a possibilidade de anulação das demarcações que não tenham usado esse critério, a autorização para que não-indígenas participem de atividades produtivas nas terras protegidas e a promoção do contato com grupos isolados.

A proposição chegou ao Senado Federal no dia 1º de junho de 2023, autuada como PL nº 2.903, de 2023. Foi despachada à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), onde foi aprovado o relatório da Senadora Soraya Thronicke, favorável à matéria. Seguiu, então, para análise não terminativa por esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), na qual o Senador Marcos Rogério apresentou relatório pela aprovação, ao qual foi dado vista coletiva em 20 de setembro de 2023.

Neste colegiado, foram apresentadas 39 emendas até o dia 20 de setembro. Outras 10 haviam sido apresentadas perante a CRA, que as rejeitou.

**II – ANÁLISE**

O art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal estabelece a competência da CCJ para examinar matérias legislativas sob a perspectiva de sua constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Já o inciso II do mesmo artigo prevê que este colegiado examine o mérito de matérias de competência da União, com a expressa ressalva das atribuições das demais comissões.

A começar pela regimentalidade, é pertinente mencionar que a proposição não foi encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que têm competência para examinar matérias pertinentes aos povos indígenas e à garantia e promoção dos direitos humanos, conforme disposto nos arts. 100, inciso I, e 102-E, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, respectivamente. Note-se, ainda, que a Comissão de Meio Ambiente (CMA) não foi ouvida, apesar da relevância das terras indígenas para a preservação da



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

biodiversidade brasileira e do conhecimento tradicional a ela associado, que é um patrimônio economicamente relevante e legalmente reconhecido de nosso país, além de ser fundamental para o enfrentamento da crise climática que ameaça não só nossa agricultura, como também nossa sobrevivência.

Registre-se que os Requerimentos nºs 549, 563 e 744, de 2023, pedem encaminhamento da proposição à CDH; os Requerimentos nºs 561 e 564, de 2023, pedem que seja analisada pela CAS; e os Requerimentos nºs 548, 554, 562 e 566, de 2023, solicitam encaminhamento à CMA. Reconhecendo a pertinência da análise especializada sobre o mérito, sugerimos o encaminhamento da proposição à Presidência do Senado Federal com orientação, fundamentada no 133, inciso V, alínea *d*, do Regimento Interno, no sentido de que seja remetida, também, a esses colegiados, para que se manifestem.

Feita essa ressalva à regimentalidade, passamos a examinar o PL nº 2.903, de 2023, eminentemente sob os prismas da constitucionalidade e da juridicidade, limitando-nos, quanto aos demais aspectos de mérito, ao que entendemos ser diretamente relacionado ao que dispõe nossa Constituição Federal.

O tema principal da proposição é o marco temporal. Para transformar essa tese em lei, o art. 4º do PL nº 2.903, de 2023, repete alguns dos requisitos previstos no art. 231 da Constituição para o reconhecimento de terras indígenas, mas acrescenta a eles a exigência de que elas fossem ocupadas por esses povos na data de promulgação da Constituição, ou seja, 5 de outubro de 1988. Os §§ 2º e 3º desse art. 4º determinam que a ausência física de indígenas na área por eles pretendida descaracteriza a ocupação tradicional, salvo na hipótese de renitente esbulho, comprovado por fatos ou por controvérsia judicializada que comprovem o conflito possessório.

Ainda com relação ao marco temporal, o art. 32 da proposição prevê que o poder público atue para garantir a posse permanente dos povos e



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

comunidades indígenas somente sobre as terras por eles ocupadas em 5 de outubro de 1988.

Nitidamente, esses dispositivos pretendem limitar, por lei ordinária, o sentido e a amplitude do que determina a Constituição, o que já seria uma aberração jurídica. Mas é necessário que nos detenhamos apenas um pouco sobre o tema do marco temporal para evidenciar a sua inconstitucionalidade.

A primeira premissa do marco temporal é a de que a Constituição criou direitos em favor dos indígenas, anulando justos títulos preexistentes sobre suas terras. Há, aqui, uma nítida inversão. Os direitos dos indígenas são originários, isto é, precediam qualquer titulação sobre suas terras. Os títulos dados sobre o que já pertencia a outrem não são anulados, mas sim nulos, de pleno direito.

Historicamente, esses direitos já eram reconhecidos, como direito natural, em cartas e alvarás régios, desde o Século XVI. Nessa longa linha, o Diretório dos Índios, de 1755, reconhecia os povos originários como “primários e naturais senhores” de suas terras, proibindo que fosse perturbada a sua posse, inclusive a título de contrato, sob pena de expulsão dos esbulhadores, que perderiam a terra e as lavouras.

A precedência cronológica, lógica e jurídica dos direitos dos indígenas foi reconhecida no art. 129 da Constituição de 1934, no art. 154 da Constituição de 1937, no art. 216 da Constituição de 1946 e no art. 186 da Constituição de 1967.

Mais longe ainda foi o art. 198 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que acrescentou a esses direitos o caráter inalienável e declarou nulos e extintos os atos de qualquer natureza que tivessem por objeto o domínio, a posse ou a ocupação das terras habitadas por indígenas, acrescentando que isso não dava aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União.



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Registre-se que não se falava em posse imemorial, ou tradicional, bastando que os indígenas habitassem o local.

Com exemplar lucidez, a Constituição de 1988 foi, tecnicamente, mais precisa ao tratar desse tema. Reconheceu, e não criou, os direitos dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, declarando nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras.

O art. 231 reconhece direitos originários, ou seja, prévios a qualquer titulação. Sua abrangência é limitada às terras tradicionalmente ocupadas, segundo os critérios definidos no § 1º do art. 231: que sejam habitadas pelos indígenas em caráter permanente, utilizadas para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O art. 231 estabelece, objetivamente, uma ordem de precedência jurídica, critérios para identificação das terras indígenas conforme o modo de ocupação, mas não o tempo, e deveres da União na sua proteção. Nada, portanto, autoriza a presunção de que ele admite, e muito menos estabelece, de modo tácito, qualquer marco temporal. Vale observar que há marcos temporais expressamente previstos no inciso I do art. 20, no § 3º do art. 239 e nos arts. 240 e 242 da Constituição. Dezenas de outros dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e de emendas fazem o mesmo. Entre todos esses dispositivos, que tratam de condições “atuais”, ou “existentes na data de promulgação desta Constituição”, ou que remetem “à data de instalação da Assembleia Nacional Constituinte” e a outras datas claramente definidas, absolutamente nenhum faz referência aos indígenas e às suas terras.

Quanto à possibilidade de que a conjugação do verbo “ocupam”, no tempo presente, possa ser entendida como marco temporal, preocupa-nos sua consequência lógica: todos os demais direitos previstos da mesma forma – à vida, à liberdade, à igualdade etc. – somente seriam válidos para quem os





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

detivesse em 5 de outubro de 1988, e não antes, ou depois. Seria o auge do casuísmo aplicar essa pérola hermenêutica somente sobre os direitos de uma das minorias mais vulneráveis de nosso país.

Note-se, ainda, que a Constituição não trata de posse imemorial, que remete a tudo que, algum dia, tenha sido ocupado pelos indígenas. Essa ideia foi cogitada, mas abandonada, pelos constituintes. Não há, portanto, que se temer a alarmista “tese de Copacabana”, segundo a qual os indígenas poderiam retomar qualquer parte do Brasil, até porque o Supremo Tribunal já excluiu, na Súmula nº 650, de 2003, qualquer hipótese de reivindicação sobre aldeamentos extintos, ocupados apenas em passado remoto.

Quanto ao caso Raposa Serra do Sol, frequentemente mencionado como comprovação da constitucionalidade do marco temporal, cabe mencionar que se trata de um precedente jurisprudencial relevante, mas não de uma súmula, ou de uma tese amplamente generalizável. O próprio Supremo Tribunal Federal rejeitou pedido de súmula nesse sentido e esclareceu, em embargos de declaração na PET 3.388/RR, que a decisão naquele processo “não produz uma transformação da coisa julgada em ato normativo geral e abstrato, vinculante para outros eventuais processos que discutam matéria similar”.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu atribuir repercussão geral ao julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.017.365, no qual o marco temporal foi arguido. Por 9 votos a 2, o marco temporal foi rejeitado. A redação final do acórdão ainda será discutida neste mesmo dia, para que sejam fixados os termos de enunciados secundários propostos pelos ministros, mas a tese principal já foi declarada incompatível com a Constituição.

Nesse julgamento, o Relator, Ministro Fachin, salientou que a posse da terra é condição indispensável para a reprodução física e cultural dos povos indígenas, de modo que se trata de garantia fundamental. Acrescentamos à reflexão do Ministro a sua consequência lógica para o processo legislativo, de que, por força do disposto no art. 60, § 4º, inciso IV da Constituição, não





## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

será admitida emenda – e, muito menos, projeto de lei ordinária – tendente a abolir direitos e garantias fundamentais. Seria, dessa forma, inútil qualquer tentativa de legalizar o marco temporal, sobretudo no âmbito da CCJ.

Aos que defendem essa tese como sustentáculo da segurança jurídica, podemos afirmar que ela ampliaria a insegurança jurídica, ao dar sobrevida a pretensões declaradas nulas e extintas pelo § 6º do art. 231, pois erodir a força do texto constitucional lança dúvidas sobre todo o ordenamento. Se centenas de terras já regularizadas, homologadas, demarcadas, declaradas ou sob estudo forem submetidas ao crivo do marco temporal, passarão a ser novamente contestadas, com previsível aumento da violência fundiária e racista, ceifando vidas e eliminando culturas. Não é por outra razão que lideranças indígenas apelidam essa tese de “genocídio legislado”.

Finalmente, com relação à exigência de que o renitente esbulho seja comprovado mediante existência de ação judicial ou pretensão possessória na data de promulgação da Constituição, temos as seguintes considerações: seria insensato exigir controvérsia judicializada, já que os indígenas eram considerados civilmente incapazes e não detinham capacidade postulatória até que o art. 232 da Constituição expressamente reconheceu esse direito em seu favor; além disso, não seria razoável exigir registro de conflito possessório, dada a desproporção de forças que costumamos ver entre os indígenas e os invasores de suas terras, sobretudo quando tinham, ou têm, o apoio de órgãos de segurança pública ou nacional.

Registre-se, ainda, que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) determina, no seu art. 6º, que os povos interessados sejam consultados sempre que forem previstas medidas administrativas ou legislativas que possam afetá-los diretamente. O mesmo artigo prevê que as consultas sejam realizadas em boa-fé, com o objetivo de chegar a um acordo e obter o consentimento acerca das propostas. A falta de diálogo com os povos diretamente interessados, exigido pela Convenção nº 169 da OIT, mostra que a proposição tem um caráter fortemente unilateral, impositivo e antidemocrático, não havendo registro de qualquer ato que reflita a



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

busca de consenso, sobretudo após a sua aprovação em regime de urgência, pela Câmara dos Deputados, ao cabo de 16 anos de tramitação, durante os quais foram emitidos pareceres contrários em comissões temáticas.

Passemos, agora, aos demais dispositivos do PL nº 2.903, de 2023.

O art. 5º, que prevê a participação obrigatória de estados e municípios na demarcação, bem como de todas as comunidades diretamente interessadas, não inova sobre o modelo atual. A legislação e os regulamentos vigentes já dispõem sobre essa participação, de modo mais detido e amplo, tornando injurídica a proposição, nesse aspecto.

O *caput* do art. 9º garante que ocupantes não-indígenas permaneçam na área até a conclusão do processo demarcatório, invertendo a lógica do § 6º do art. 231 da Constituição, que declara nulos e extintos quaisquer atos e títulos incidentes sobre terras indígenas. É, portanto, inconstitucional. Quanto ao mérito, estimula a perpetuação de conflitos fundiários, contribuindo para o aumento da violência e agravando a insegurança jurídica.

O art. 11 prevê que o Estado indenize os detentores de títulos de propriedade ou de posse constituídos em boa-fé, cuja concessão pelo poder público possa ser documentalmentemente comprovada. Considerando o direito originário dos indígenas, a concessão desses títulos constitui erro do Estado, que é civilmente responsável, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição. Vemos mérito nesse dispositivo, ancorado na responsabilidade civil do Estado, mas há necessidade de conformá-lo aos limites que têm sido discutidos no Supremo Tribunal Federal. Não se pode opor essa pretensão ao direito originário dos indígenas, de modo que ela deve ser discutida em processo separado ao de demarcação, movido contra o ente público responsável, e sem qualquer tipo de direito de retenção da terra, obviamente.

O art. 13 da proposição veda a ampliação de terras indígenas já demarcadas. Novamente, o Supremo Tribunal Federal acaba de reconhecer a possibilidade de revisão de área, desde que seja fundamentada em inobservância



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

dos requisitos constitucionais, faltando definir, em acórdão, os prazos aplicáveis à decadência desse direito, tanto nos casos já decididos, quanto nos que ainda aguardam decisão.

O art. 14 impõe a aplicação do marco temporal aos processos demarcatórios que estejam em curso e o art. 15 declara nulas as demarcações em desacordo com os preceitos fixados na proposição. Ficam prejudicados pela rejeição do marco temporal.

O art. 16, § 4º, autoriza a União a retomar terra indígena reservada, dando-lhe outra destinação de interesse público ou social, inclusive reforma agrária, caso considere que essas terras não sejam mais necessárias para a subsistência digna e a preservação da cultura indígena, em razão de alterações dos traços culturais da comunidade. Materialmente, esse dispositivo parte de uma concepção integracionista não recepcionada pela Constituição de 1988.

O art. 20 declara que “o usufruto dos indígenas não se sobrepõe ao interesse da política de defesa e soberania nacional”, negando, dessa forma, possível situação de fato em que esses valores estejam sobrepostos, estando, ou não, em oposição. Cabe redação mais precisa, que assegure a atuação dos órgãos de segurança pública e de segurança nacional nas terras indígenas, sem violar os direitos constitucionais dos povos originários.

Não há, contudo, amparo constitucional à possibilidade de que a expansão da malha viária tenha precedência sobre os direitos constitucionais dos indígenas, independentemente de consulta, como prevê o parágrafo único desse artigo. Esse dispositivo contraria frontalmente o art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, principal instrumento de direito internacional para a proteção dos povos e comunidades tradicionais, que prevê o direito desses povos à consulta livre, prévia e informada “mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, toda vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar-lhes diretamente.”



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Pode-se dizer o mesmo sobre os dispositivos seguintes da proposição. O art. 21 assegura a atuação das Forças Armadas em terras indígenas independentemente de consulta, em qualquer hipótese, sem prever imperiosa necessidade, ameaça iminente ou presente, risco à segurança, emergência ou qualquer circunstância extraordinária que justifique a limitação do usufruto e da posse exclusiva previstos na Constituição. Já o art. 22 estabelece, também de modo incondicionado, que o poder público pode instalar equipamentos públicos diversos nas terras indígenas.

O art. 23 subordina o usufruto dos indígenas sobre terras sobrepostas a unidades de conservação às decisões do órgão gestor ambiental, com “consultoria” do órgão indigenista. É possível dosar essa dupla afetação com razoabilidade, já que a incidência simultânea de mais de uma norma não é sinônimo de antinomia. Sugerimos, nesse caso, a gestão compartilhada para atender ao interesse ambiental e aos direitos da comunidade indígena.

Curiosamente, a prevalência da política ambiental que a proposição sugere contrasta, por exemplo, com o disposto no seu próprio art. 30, que elimina a proibição de cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas. Há risco de que cultivos transgênicos possam causar prejuízos à biodiversidade, considerada patrimônio genético do país nos termos da Lei nº 13.130, de 20 de maio de 2015, ou ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade, protegido pela mesma Lei.

O art. 26 prevê que indígenas e não-indígenas possam firmar contratos para explorar atividades econômicas e que esses instrumentos sejam meramente registrados na Funai, sem análise prévia pelo órgão indigenista e pelo Ministério Público Federal, o que fere a competência do órgão indigenista para exercer o controle das atividades de não-indígenas nas terras protegidas. Além disso, a hipótese de parceria aventada na proposição viola o usufruto exclusivo garantido pelo § 2º do art. 231 da Constituição Federal, além de incidir na nulidade prevista no § 6º do mesmo artigo, que exclui do mundo jurídico os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Já o art. 28 permite que entidades particulares mantenham contato com indígenas isolados para intermediar ações estatais consideradas de utilidade pública, aumentando o risco de propagação de doenças e criando brecha legal para que a prestação de assistência aos indígenas possa servir como mero disfarce para atividades de caráter integracionista. Historicamente, o choque cultural e a disseminação de doenças destruíram incontáveis comunidades indígenas, de modo que seria absolutamente imprudente manter esse dispositivo sem, ao menos, adotar cautelas adicionais.

Por fim, reiteramos a importância da previsão de uma indenização ao ocupante detentor de justo título de boa-fé pelo ente público responsável pela titulação indevida e, subsidiariamente, pela União, a fim de que não haja prejudicados pelo erro do Estado.

Diante do exposto, pretendemos sanear a proposição, como sugerem as diversas emendas apresentadas. Acolhemos essas sugestões na forma de uma emenda substitutiva, a de número 33- CCJ, sem prejuízo da análise de mérito pelos colegiados que, no nosso entendimento, ainda podem e devem se manifestar, em atenção às respectivas competências fixadas no Regimento Interno.

### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.903, de 2023, na forma da Emenda nº 33 – CCJ (substitutiva), ficando rejeitadas as demais emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

, Relator

2



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2721, DE 2023

(nº 6.385/2016, na Câmara dos Deputados)

Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

**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=1501503&filename=PL-6385-2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1501503&filename=PL-6385-2016)



[Página da matéria](#)



Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências e para utilização de serviços postais não exclusivos, definidos no Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, e na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, com a edição de norma específica que discipline as regras e as condições de prestação de serviços postais, conforme definido no art. 2º desta Lei.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS,        de maio de 2023.

ARTHUR LIRA  
Presidente



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 120/2023/SGM-P

Brasília, 19 de maio 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 6.385, de 2016, da Câmara dos Deputados, que "Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta".

Atenciosamente,

  
ARTHUR LIRA  
Presidente

Recebido em 19/05/23  
Hora: 15:40  
B  
Assessoria de Comunicação Social - ASCOM  
Câmara dos Deputados

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 509, de 20 de Março de 1969 - DEL-509-1969-03-20 - 509/69  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:lei:1969;509>
- Lei nº 6.538, de 22 de Junho de 1978 - Lei dos Serviços Postais - 6538/78  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1978;6538>
- Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021) - 14133/21  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14133>
  - art75\_cpt\_inc9

**EMENDA MODIFICATIVA Nº - CCJ****(ao PL nº 2.721, de 2023)**

Dê-se as seguintes redações aos arts. 2º e 3º do Projeto de Lei nº 2.721/2023:

*“Art. 2º Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências e para utilização **dos serviços postais não exclusivos conforme artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978**, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.*

**JUSTIFICATIVA**

O objetivo é delimitarmos os serviços que poderão ser contratados de forma direta pela Administração Pública Federal, pois no texto anterior a expressão “serviço postal não exclusivo” poderá possibilitar interpretações que venham a ampliar rol de serviços descritos no artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

Vejamos os serviços destacados no referido artigo:

Art. 7º - Constitui serviço postal o recebimento, expedição, transporte e entrega de objetos de correspondência, valores e encomendas, conforme definido em regulamento.

§ 1º - São objetos de correspondência:

- a) carta;
- b) cartão-postal;
- c) impresso;
- d) cecograma;

e) pequena - encomenda.

§ 2º - Constitui serviço postal relativo a valores:

a) remessa de dinheiro através de carta com valor declarado;

b) remessa de ordem de pagamento por meio de vale-postal;

c) recebimento de tributos, prestações, contribuições e obrigações pagáveis à vista, por via postal.

§ 3º - Constitui serviço postal relativo a encomendas a remessa e entrega de objetos, com ou sem valor mercantil, por via postal.

A ECT possui o monopólio para a prestação dos serviços **postais exclusivos** destacados nos artigos 9º e 27 da Lei 6538/78, sendo que o presente Projeto de Lei veio regulamentar que a além dos serviços postais exclusivos serão objeto de contratação direta da ECT os serviços postais **não exclusivos**.

Contudo, se faz imperioso que o Projeto de Lei traga de forma clara quais são os serviços postais **não exclusivos** evitando que se fomente interpretações extensivas aos serviços que a lei pretende resguardar e impedindo que a Administração Pública possa usar de sua discricionariedade para incluir serviços que não estariam acobertados pela legislação.





# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 54, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2721, de 2023, que Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

**PRESIDENTE:** Senador Davi Alcolumbre

**RELATOR:** Senadora Professora Dorinha Seabra

09 de agosto de 2023





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

**PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 2.721, de 2023 (PL nº 6.385/2016), do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta*.

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

**I – RELATÓRIO**

Vem à análise desta Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 2.721, de 2023, de autoria do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta*.

O projeto é composto por quatro artigos. O primeiro anuncia o assunto sobre o qual versa a proposição.

O art. 2º determina que os órgãos públicos federais e as entidades da administração indireta devem, preferencialmente, contratar a prestação dos serviços postais diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

O art. 3º estabelece que o Poder Executivo deve regulamentar a lei que decorrer da proposição para disciplinar as regras e as condições da prestação dos serviços postais para os órgãos e entidades do Poder Executivo federal.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

O art. 4º contém a cláusula de vigência da norma que se pretende aprovar: na data de sua publicação.

Nas razões que justificam a proposição, o seu autor destaca que a ECT tem a atribuição de prestar serviços postais em todo o território nacional, cumprindo-lhe atender aos princípios de universalização desses serviços, sendo certo o elevado custo da Empresa para dar cumprimento ao dispositivo legal, em razão da significativa extensão territorial de nosso país. Assim, é importante ampliar a fonte de recursos que venha a contribuir no financiamento da universalização. Uma forma importante de receita são os serviços contratados por órgãos e entidades federais.

Ainda segundo a justificação, não faz sentido a União manter uma empresa federal, os Correios, para prestar esses serviços e a própria União não contratar essa empresa. É razoável, portanto, estabelecer que os órgãos e entidades da esfera pública federal utilizem diretamente os serviços dessa empresa, valorizando a estrutura organizacional mantida pela União.

O autor do PL lembra que a ECT exerce um papel relevante na composição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do País. A oferta de um canal de comunicação eficiente à sociedade, que tenha a mais ampla cobertura nacional, além de ser obrigação do Estado aos seus cidadãos, oportuniza que os fluxos de comunicação e de logística possam apoiar as empresas a gerar negócios, empregos e renda para a população de forma geral.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## 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, bem como sobre serviço postal. Nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, compete privativamente



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Já o inciso V desse mesmo artigo dispõe competir privativamente à União legislar sobre serviço postal.

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

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.

De fato, quanto a seu mérito, estamos de acordo com o autor da proposição. Cabe lembrar que a ECT presta serviços em regime de exclusividade e outros em concorrência com demais empresas privadas. O presente projeto de lei trata da contratação direta dos serviços não exclusivos.

Sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento sedimentado no sentido da constitucionalidade da contratação, com dispensa



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

de licitação, dos Correios. O precedente paradigma foi proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 34.939, em dezembro de 2019.

Acontece que, não há, atualmente, obrigatoriedade de órgãos e entidades da administração federal contratar os Correios. Ou seja, embora seja possível a contratação da ECT sem licitação, pode cada ente decidir se realiza ou não essa contratação.

O projeto de lei aqui analisado visa a superar essa realidade, ao determinar a contratação preferencial da ECT, caso seja demonstrada a compatibilidade de preços com o mercado.

Entendemos que a proposição comporta um pequeno aperfeiçoamento. Estamos apresentando emenda para incluir a obrigatoriedade da contratação preferencial da Telecomunicações Brasileiras S.A (Telebrás). Isso porque as mesmas razões que justificam a contratação dos Correios estão presentes para a contratação da Telebrás.

### III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** do PL nº 2.721, de 2023, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a seguinte emenda.

#### EMENDA Nº 1 – CCJ (Substitutiva)

Dê-se a seguinte redação ao PL nº 2.721, de 2023:

“**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a prestação de serviços postais e de comunicação multimídia da administração pública federal direta e indireta.

**Art. 2º** Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas competências devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar diretamente:

I – a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, para a prestação e para utilização de serviços postais não exclusivos, definidos no Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, e na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978; e

II – a Telecomunicações Brasileiras S.A, para utilização de serviços de comunicação multimídia regidos pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

Parágrafo único. Para efeito desta Lei, entende-se o Serviço de Comunicação Multimídia como um serviço fixo de telecomunicações de interesse coletivo, prestado em âmbito nacional, que possibilita a oferta de capacidade de transmissão, emissão e recepção de informações multimídia, permitindo inclusive o provimento de conexão à internet.

**Art. 3º** O Poder Executivo regulamentará esta Lei, com a edição de norma específica que discipline as regras e as condições de prestação de serviços postais e os serviços de comunicação multimídia, conforme definidos nos arts. 2º e 3º desta Lei.

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

Sala da Comissão, de junho de 2023.

**Senador Davi Alcolumbre, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**



**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 09/08/2023 às 10h - 19ª, Ordinária**  
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE	2. EFRAIM FILHO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	4. GIORDANO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		5. ALAN RICK	PRESENTE
JADER BARBALHO		6. IZALCI LUCAS	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCELO CASTRO	
MARCOS DO VAL	PRESENTE	8. CID GOMES	PRESENTE
WEVERTON		9. CARLOS VIANA	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE	10. RANDOLFE RODRIGUES	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	11. MAURO CARVALHO JUNIOR	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)			
TITULARES		SUPLENTE	
OMAR AZIZ		1. ZENAIDE MAIA	PRESENTE
ANGELO CORONEL		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	4. MARA GABRILLI	PRESENTE
LUCAS BARRETO	PRESENTE	5. DANIELLA RIBEIRO	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	8. TERESA LEITÃO	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	9. JORGE KAJURU	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. ROGERIO MARINHO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO		2. EDUARDO GIRÃO	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. JORGE SEIF	PRESENTE
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. EDUARDO GOMES	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. TEREZA CRISTINA	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. HAMILTON MOURÃO	PRESENTE

**Não Membros Presentes**

LAÉRCIO OLIVEIRA  
RODRIGO CUNHA

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PL 2721/2023)**

NA 19ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL AO PROJETO NOS TERMOS DA EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO).

VOTAM VENCIDOS OS SENADORES FLÁVIO BOLSONARO E EDUARDO GIRÃO.

09 de agosto de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Emenda nº 2-PLN ao Projeto de Lei nº 2.721, de 2023 (PL nº 6.385/2016), do Deputado André Figueiredo, que *dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

## I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em sua 19ª Reunião Ordinária, realizada em 9 de agosto de 2023, aprovou o Relatório de minha autoria, favorável ao Projeto nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo).

Em seguida, a proposição foi encaminhada ao Plenário, onde, no prazo regimental, recebeu Emenda nº 2, apresentada pelo Senador Izalci Lucas. A proposição, então, foi despachada a esta CCJ para análise dessa Emenda.

A Emenda nº 2 altera o art. 2º da proposição para deixar claro que apenas os serviços postais não exclusivos devem ser contratados preferencialmente diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Eis a redação sugerida:

**Art. 2º** Os órgãos públicos federais da administração direta e as entidades da administração indireta federal, no exercício de suas



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

competências e para utilização **dos serviços postais não exclusivos conforme artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978**, devem, preferencialmente, nos termos do inciso IX do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), contratar a prestação desses serviços diretamente com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Na Justificação, o Senador Izalci Lucas registra que *o objetivo é delimitarmos os serviços que poderão ser contratados de forma direta pela Administração Pública Federal, pois no texto anterior a expressão “serviço postal não exclusivo” poderá possibilitar interpretações que venham a ampliar rol de serviços descritos no artigo 7º da Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.*

Passamos a análise da emenda.

## II – ANÁLISE

No nosso relatório sobre o PL nº 2.721, de 2023, já havíamos inserido em nosso Substitutivo que a preferência de contratação direta da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é para a prestação de serviços postais não exclusivos elencados na Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978.

A única diferença entre o substitutivo e a Emenda aqui analisada é a menção expressa ao art. 7º da Lei nº 6.538, de 1978.

Acontece que os serviços postais exclusivos não se limitam ao rol do citado art. 7º. Há, por exemplo, previsão de serviços submetidos ao regime de monopólio no art. 9º da Lei.

Enfim, entendemos que os objetivos apresentados na Emenda já estão atendidos no substitutivo que foi aprovado nesta Comissão, razão pela qual opinamos pela sua rejeição.





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

### **III – VOTO**

Ante o exposto, nosso voto é pela rejeição da Emenda nº 2-  
PLEN.

Sala da Comissão,                      agosto de 2023.

**Senador DAVI ALCOLUMBRE, Presidente**

**Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA, Relatora**

3



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 3453, DE 2021

Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.

**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=2085083&filename=PL-3453-2021](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2085083&filename=PL-3453-2021)



[Página da matéria](#)

Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de *habeas corpus* de ofício.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para prever nova consequência relativa ao resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e dispor sobre a concessão de *habeas corpus* de ofício.

Art. 2º O art. 41-A da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41-A. A decisão de Turma, no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, será tomada pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado, proclamando-se de imediato esse resultado, ainda que, nas hipóteses de vaga aberta a ser preenchida, de impedimento, de suspeição ou de ausência, tenha sido o julgamento tomado sem a totalidade dos integrantes do colegiado.” (NR)

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 615. ....

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado, proclamando-se de imediato esse resultado, ainda que, nas hipóteses de vaga aberta a ser preenchida, de impedimento, de suspeição ou de ausência, tenha sido o julgamento tomado sem a totalidade dos integrantes do colegiado.

.....” (NR)

“Art. 647-A. No âmbito de sua competência jurisdicional, qualquer autoridade judicial poderá expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, individual ou coletivo, quando, no curso de qualquer processo judicial, verificar que, por violação ao ordenamento jurídico, alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção.

Parágrafo único. A ordem de *habeas corpus* poderá ser concedida de ofício pelo juiz ou pelo tribunal em processo de competência originária ou recursal, ainda que não conhecidos a ação ou o recurso em que veiculado o pedido de cessação de coação ilegal.”

Art. 4º 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 58/2023/SGM-P

Brasília, 29 de março de 2023.

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

**Assunto: Envio de PL para apreciação**

Senhor Presidente,

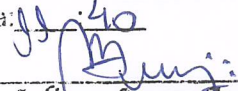
Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, da Câmara dos Deputados, que "Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de *habeas corpus* de ofício".

Atenciosamente,

  
ARTHUR LIRA  
Presidente

Recebido em 29 / 3 / 2023

Hora: 11:40

  
Juliana Soares Amorim  
Matrícula: 302809 SLSF/SGM

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941 - Código de Processo Penal - 3689/41  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:1941;3689>
- Lei nº 8.038, de 28 de Maio de 1990 - Lei dos Recursos Extraordinário e Especial - 8038/90  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1990;8038>
  - art41-1





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do SENADOR WEVERTON**

**PARECER Nº           , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, que *altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.*

**RELATOR: Senador WEVERTON**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão para exame, com base no art. 101, II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) nº 3.453, de 2021, de autoria do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, que *altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o resultado de julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados e sobre a concessão de habeas corpus de ofício.*

O PL nº 3.453, de 2021, altera a Lei nº 8.038, de 1990, que institui normas procedimentais para os processos perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), e o Código de Processo Penal (CPP), para prever que:

a) em todo julgamento em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado, proclamando-se de imediato esse resultado, ainda que, nas hipóteses de vaga aberta a ser preenchida, de impedimento, de suspeição ou de ausência, tenha sido tomado sem a totalidade dos integrantes do colegiado;

b) no âmbito de sua competência jurisdicional, qualquer autoridade judicial poderá expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, individual ou coletivo, quando, no curso de qualquer processo judicial, verificar que, por violação ao ordenamento jurídico, alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção;

c) a ordem de *habeas corpus* poderá ser concedida de ofício pelo juiz ou pelo tribunal em processo de competência originária ou recursal, ainda que não conhecidos a ação ou o recurso em que veiculado o pedido de cessação de coação ilegal.

Foram apresentadas 7 emendas.

As Emendas nºs 1 a 4 são de autoria do Senador Sérgio Moro. A Emenda nº 1 busca retomar a regra regimental de voto de desempate, em substituição ao favorecimento da tese da defesa (com suspensão do julgamento até a posse de novo integrante ou convocação do substituto legal, nos casos de ausência ou impedimento/suspeição e ausência por mais de 3 meses, respectivamente). A regra do empate favorável à defesa ficaria restrita ao *habeas corpus* ou recurso de *habeas corpus*.

A Emenda nº 2 suprime as alterações trazidas no CPP, relativa ao *habeas corpus* de ofício ou incidental (possibilidade de qualquer autoridade judicial competente propor *habeas corpus*).

A Emenda nº 3, sobre o mesmo ponto anterior, prescreve que o *habeas corpus* de ofício só pode ser concedido para as partes do processo.

A Emenda nº 4, na linha da Emenda nº 1, reafirma o voto de desempate e a convocação de magistrado para proferir voto.

A Emenda nº 5, do Senador Eduardo Girão, estabelece que para completar o quórum nas turmas ou seções, serão convocados ministros de outra turma ou seção. Em caso de vacância superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou suspeição, no STF, será convocado ministro do STJ. Se no STJ, será convocado desembargador de Tribunal Regional Federal. Em relação ao *habeas corpus*, prevê a intervenção do Ministério Público e recursos em face da ordem de ofício.

A Emenda nº 6, também do Senador Sérgio Moro, prevê que a regra de favorecimento da defesa pelo empate não se aplica aos embargos de declaração e que o resultado do julgamento definido pelo empate não poderá servir como precedente judicial.

Por fim, a Emenda nº 7, do Senador Marcos Rogério, segue a linha das Emendas nºs 1, 4 e 5 e reafirma a necessidade do voto de desempate. Prevê que em razão da ausência de integrante, o julgamento deve ser suspenso; convocação de substituto em caso de impedimento, suspeição ou afastamento superior a três meses; na presença de todos os integrantes, que o presidente deve proferir o voto de desempate (voto de minerva); e que deve ser convocado outro magistrado para o desempate se o presidente já tiver votado (rejeita o voto de qualidade).

## II – ANÁLISE

O direito processual penal é matéria de competência privativa da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

Não identificamos vícios de injuridicidade, regimentalidade ou de inconstitucionalidade no Projeto.

As alterações propostas pelo PL tornam lei práticas processuais já em curso nos tribunais.

O PL propõe (a) a proclamação do resultado mais favorável à defesa do acusado quando houver empate na votação de órgão colegiado de tribunal superior, ainda que o tribunal aguarde posse de Ministro; e (b) o ajuizamento por qualquer autoridade judicial competente de *habeas corpus* em benefício do acusado, ainda que não conhecida ação ou recurso inicialmente proposto para impedir coação ilegal.

Em relação à primeira proposta, os referidos precedentes podem ser encontrados nas Ações Penais (AP) 470 e 565. Nesses casos, o Plenário do STF decidiu absolver os réus dos crimes nos quais tenha havido empate na votação, considerando que o estado original de presunção de liberdade deveria, nesses casos, ser preservado, em tributo ao princípio constitucional insculpido no art. 5º, LVII, da CF (presunção de inocência).

O empate no tribunal, especialmente aquele entre absolvição e condenação, indica a existência de dúvida do órgão colegiado quanto à imputação contida na denúncia. Se, num colegiado, cinco julgadores condenam o réu e outros cinco o absolvem, é evidente que o *status libertatis* do acusado deve ser preservado. A acusação não logrou convencer a maioria da Corte sobre a responsabilidade penal.

No caso da AP 470, o empate decorreu de vacância, uma vez que não havia sido preenchida a vaga deixada pela aposentadoria compulsória do Ministro Cezar Peluso. Na ocasião, o presidente da Corte, Ministro Ayres Britto, suscitou questão de ordem e, ao invés de esperar pela posse de novo Ministro para o desempate, conforme entendia o Tribunal até então, propôs que deveria prevalecer a tese da absolvição do réu. O mesmo entendimento se repetiu na AP 565, em razão de empate na votação decorrente do impedimento do Ministro Luiz Fux.

Em 2021, contudo, na AP 969, diante do empate resultante da aposentadoria do Ministro Marco Aurélio, o Presidente da Corte, Luiz Fux, optou por suspender o julgamento para a tomada do voto do Ministro a ser empossado. O Ministro Gilmar Mendes suscitou então questão de ordem, recomendando que fosse seguido o entendimento já consolidado nas referidas APs 470 e 565. O PL vem, portanto, para dar segurança jurídica e evitar indefinições como essa.

A regra de que o empate deve favorecer a defesa já é prevista para o *habeas corpus* e o recurso de *habeas corpus* (art. 41-A, parágrafo único, da Lei 8.038, de 1990). A sociedade pede celeridade na definição dos julgamentos,

e julgamos que tal regra é mais condizente com nosso Estado de Direito do que o voto de desempate – seja ele o voto de qualidade, o de minerva ou a espera pela posse de novo Ministro.

A segunda proposta, que já consta do Código de Processo Penal, prescreve que os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Trata-se do chamado “*habeas corpus* incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Na prática forense, a ordem de *habeas corpus* tem sido concedida de ofício ainda que a ação ou o recurso em que inicialmente veiculado o pedido de cessação da coação ilegal não tenham sido conhecidos. Essa prática chegou a ser questionada pelo Ministério Público e, por isso, discutida na 1ª Turma do STF, mas sem definição (HC 134.240/MT). Portanto, o PL vem para oferecer segurança jurídica, legificando a matéria.

As Emendas nºs 1 a 4 procuram resgatar as normas processuais e regimentais vigentes sobre o tema e vão em sentido oposto ao PL. Nesse caso, não haveria qualquer inovação, apenas reafirmação de previsões regimentais. Consideramos que as inovações trazidas pelo PL são meritórias e aperfeiçoam nossa legislação.

A Emenda nº 5 traz lentidão à celeridade que se demanda do *habeas corpus*, ao demandar informações do MP, a nosso ver desnecessárias, pois são casos de flagrante ilegalidade. Além disso, inclui possibilidades recursais já previstas no CPP e nos regimentos internos dos tribunais. Não identificamos ganho para a proposta original.

A Emenda nº 6 traz ressalvas que nos parecem óbvias. Claro que não pode o empate na apreciação de embargos de declaração reverter o resultado desfavorável no julgamento original, assim como não tem sentido que o resultado final, definido por causa da regra do empate, sirva como precedente, pois se trata apenas de regra formal para possibilitar o fim do julgamento.

Por fim, a Emenda nº 7 segue a mesma linha das Emendas nºs 1, 4 e 5, e sua redação dividida em dois artigos (um alterando a Lei 8.038, de 1990, e o outro o CPP) nos parece confusa e não traz procedimento uniforme.

### III – VOTO

Em razão de todo o exposto, somos pela aprovação do PL nº 3.453, de 2021, e a rejeição das Emendas nºs 1 a 7.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao parágrafo único do art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, de que trata o art. 2º do PL nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 41-A.....

*Parágrafo único.* Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, adotar-se-á as seguintes medidas, em caso de empate:

I – em razão da ausência de algum integrante, suspender-se-á o julgamento para a oportuna tomada do voto de desempate;

II – em razão de impedimento ou suspeição, ou na hipótese de o afastamento referido no inciso I demorar mais de três meses, convocar-se-á o substituto legal, nos termos do regimento interno competente;

III – em caso de habeas corpus ou recurso de habeas corpus, o empate favorece a defesa.” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

A emenda traz o espírito do que já está previsto em normas regimentais e no Código de Processo Penal. Em ações penais, que não são matérias urgentes, o julgamento, em caso de ausência, deve ser adiado até novo Ministro ser empossado.

Exceção é o habeas corpus e o recurso de habeas corpus, que devem ser julgados da forma mais célere possível e, portanto, o empate deve favorecer o réu.

As normas regimentais e de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do habeas corpus, que aplica a regra de benefício da defesa.

Em suma, diante de um habeas corpus, em caso de empate e ausência de Ministro, deve-se favorecer a defesa. Diante de uma ação penal, exige-se definição e o julgamento deve ser suspenso até o novo Ministro tomar posse, ou o até a convocação do substituto legal indicado no regimento competente. Assim foi decidido na recente AP 969, em 2021, e é o que a presente Emenda propõe. O PL traz entendimento superado.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Suprima-se o art. 647-A, *caput* e parágrafo único, inserido no Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) pelo art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

Nosso Código de Processo Penal, que é de 1941, traz um dispositivo antigo segundo o qual os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Tal dispositivo não se harmoniza com o sistema acusatório adotado pela Constituição de 1988, onde o juiz, como regra, não é protagonista e não pode atuar de ofício. Contudo, desenvolveu-se na rotina forense o que veio a se chamar de “habeas corpus incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Contudo, o PL expressamente diz que a ordem de habeas corpus pode ser concedida de ofício ainda que a ação ou o recurso não sejam conhecidos. Ou seja, o tribunal não conhece da ação ou recurso e concede o habeas corpus de ofício. Se não se conheceu da ação ou recurso, não existe um processo em curso na jurisdição, apesar de haver a competência teórica. Chegamos então à situação esdrúxula em que o tribunal não conhece, mas analisa o mérito para conhecer ou não o habeas corpus de ofício! Assim, poderemos ter a situação de um juiz, desembargador ou ministro de tribunal superior estar assistindo à TV e, ao discordar de uma prisão, enviar um habeas corpus para que a polícia ou o tribunal inferior solte o acusado, por entender que a prisão é ilegal.

Medidas como essa atingem diretamente a percepção de impunidade da sociedade, produz incentivos ruins e beneficia criminosos

poderosos, além de abrir brechas para a corrupção. Em um Estado de Direito, o magistrado deve se manter afastado do mérito de qualquer processo judicial.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao art. 647-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, criado pelo art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 647-A.** No âmbito de sua competência jurisdicional, a autoridade judicial poderá expedir de ofício ordem de *habeas corpus* quando, no curso do processo judicial em que esteja atuando, verificar que, por violação ao ordenamento jurídico, alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção.

*Parágrafo único.* A ordem de *habeas corpus* de ofício somente poderá ser concedida para as partes constantes do processo.”

**JUSTIFICAÇÃO**

Nosso Código de Processo Penal, que é de 1941, traz um dispositivo antigo segundo o qual os juízes e tribunais têm competência para expedir de ofício ordem de *habeas corpus*, quando no curso do processo verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal (art. 654, § 2º). Tal dispositivo não se harmoniza com o sistema acusatório adotado pela Constituição de 1988, onde o juiz, como regra, não é protagonista e não pode atuar de ofício. Contudo, desenvolveu-se na rotina forense o que veio a se chamar de “*habeas corpus* incidental”, pois concedido em casos de processo judicial em curso e em que o tribunal tenha competência para julgar.

Entretanto, não há qualquer razão de direito para que o magistrado, que somente pode agir de ofício em hipóteses excepcionais, conceda *habeas corpus* de ofício em casos que não tenha competência para julgar. A nosso ver, o art. 647-A do PL nº 3.453, de 2021, permite uma ampla concessão de *habeas corpus* de ofício, inclusive de forma coletiva e fora do

processo penal em que a autoridade judicial esteja atuando, o que viola o princípio do juiz natural.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos esclarecer que somente é possível a concessão de habeas corpus de ofício no processo em que a autoridade judicial esteja atuando e para as partes constantes do respectivo processo.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao art. 615 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 615.....**

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate.

§ 2º Se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos do Regimento Interno do Tribunal competente.

§ 3º Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento. (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

A emenda apenas pretende positivar no Código de Processo Penal aquilo que já está previsto em normas regimentais de diversos tribunais por todo o País.

As normas regimentais que tratam de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do habeas corpus, que aplica a regra de benefício da defesa.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos prever que, em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiado, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, ele proferirá o voto de desempate. Por sua vez, se o presidente tiver tomado parte

na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos da norma regimental do Tribunal respectivo. Tal entendimento será adotado também em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



## EMENDA Nº - CCJ

(ao PL 3453 de 2021)

Dê-se aos artigos 2º e 3º do Projeto de Lei n. 3453/2021, a seguinte redação:

“Art. 2º Acrescente-se o Art. 41-C a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, com a seguinte redação:

“Art.41-C. Para completar quórum em Turmas e Seções serão convocados Ministros de outra Turma ou Seção, nos termos do Regimento Interno do tribunal competente.

§ 1º. Em caso de vacância ou de afastamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal, por prazo superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou de suspeição, será convocado Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º. Em caso de vacância ou de afastamento de Ministro do Superior Tribunal de Justiça, por prazo superior a trinta dias, ou em caso de impedimento ou de suspeição, será convocado Desembargador de Tribunal Regional Federal.

§ 3º. Nos casos previstos no §1º e no §2º do caput deste artigo deverá ser convocado o magistrado com mais tempo de tribunal.  
.....”

Art. 3º. O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 647-A. Qualquer autoridade judicial poderá, nos feitos de sua competência originária ou recursal, ainda que não conhecidos a ação ou o recurso em que veiculado pedido de cessação de coação ilegal, após receber informações do Ministério Público que atua na origem, expedir de ofício ordem de habeas corpus, individual ou coletivo, quando, no curso de qualquer processo judicial, verificar que alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por violação ao ordenamento jurídico.

§ 1º Caberá recurso em sentido estrito contra a ordem de habeas corpus, individual ou coletiva, concedida de ofício em primeiro grau, aplicando-se o disposto no artigo 584, deste Código.

§ 2º Caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, contra a ordem de habeas corpus, individual ou coletiva, concedida de ofício por colégio recursal



ou tribunal, em decisão monocrática ou colegiada, observando-se o contraditório em igual prazo, aplicando-se, ao recurso, o disposto no artigo 584, deste Código.

§ 3º O agravo contra a decisão de colégio recursal será julgado pelo órgão do respectivo tribunal nos termos do seu Regimento Interno.

§ 4º O agravo contra a decisão monocrática de tribunal será decidido pelo respectivo órgão colegiado do próprio tribunal.” (NR)

### JUSTIFICATIVA

A proposição original estabelece que em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, prevalecerá a decisão mais favorável ao indivíduo imputado.

Todavia, a regra estabelecida beneficia indivíduos que já foram condenados nas instâncias inferiores, que são, em regra, aquelas competentes para analisar provas. No fim, pode-se beneficiar uma pessoa que, de fato, cometeu determinada infração por uma situação peculiar de vacância de um tribunal, o que não parece razoável.

Dessa forma, propõe-se, na forma da emenda que segue, regras sobre hipóteses de vacância, a fim de que se priorize a composição completa dos órgãos fracionários e dos plenos. No caso do Superior Tribunal de Justiça, já existe a possibilidade de convocação de Desembargador de Tribunal Regional Federal.

Portanto, o texto proposto apresenta-se para evitar situações em que o tribunal posterga a decisão, esperando que a composição do tribunal esteja completa. A regra também deve ser aplicada ao Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que há situações em que a espera para que o tribunal esteja completo pode prolongar-se por tempo demasiado e indeterminado, impactando em decisões do pleno que, por vezes, suspende processos em que houve empate para aguardar novo integrante.

Sala das sessões,

Senador **EDUARDO GIRÃO**  
(NOVO/ CE)



**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Acrescente-se ao art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, e ao art 615, do Código de Processo Penal, de que tratam os arts. 2º e 3º do PL nº 3.453, de 2021, respectivamente, os seguintes parágrafos, renumerando-se o parágrafo único como primeiro, no primeiro caso:

“Art. 41-A.....

.....

§ 2º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos embargos de declaração.

§ 3º O resultado do julgamento definido pelo empate não servirá como precedente judicial do Tribunal. (NR)”

“Art. 615.....

.....

§ 3º Não se aplica o disposto no § 1º deste artigo aos embargos de declaração.

§ 4º O resultado do julgamento definido pelo empate não servirá como precedente judicial do Tribunal. (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda visa promover dois ajustes pontuais no texto advindo do Projeto de Lei 3.453, de 2021.

O primeiro objetivo da emenda é impedir a situação esdrúxula em que um eventual empate na apreciação de embargos de declaração pudesse reverter o resultado desfavorável no julgamento da ação penal. A redação do PL, como está, não oferece essa segurança.

O segundo objetivo é preservar a jurisprudência. Uma coisa é adotar a regra de benefício à defesa em razão do empate por força de determinação legal, se o PL se tornar lei; outra coisa é a decisão em si, do mérito, servir como precedente e formar jurisprudência. O Tribunal respectivo não pode usar o resultado como modelo para casos semelhantes no futuro, o que seria um desserviço à construção do raciocínio judicial no tempo. A previsão visa preservar a sistematicidade do regime de precedentes vinculativos tal como prevista no Código de Processo Civil. A ideia de que se possa superar precedentes por meio de empate poderia criar contradição normativa com o regime de precedentes do CPC, aplicável ao processo penal.

Sala da Comissão,

Senador SÉRGIO MORO



**Senado Federal**  
**Gabinete do Senador Marcos Rogério**

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao parágrafo único do art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, de que trata o art. 2º do PL nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 41-A.**.....

*Parágrafo único.* Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, adotar-se-á as seguintes medidas, em caso de empate:

I – em razão da ausência de algum integrante, suspender-se-á o julgamento para a oportuna tomada do voto de desempate;

II – em razão de impedimento ou suspeição, ou na hipótese de o afastamento referido no inciso I demorar mais de três meses, convocar-se-á o substituto legal, nos termos do regimento interno competente;

III – em caso de habeas corpus ou recurso de habeas corpus, o empate favorece a defesa.” (NR)

Dê-se ao art. 615 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“**Art. 615.**.....

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate.

§ 2º Se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos do Regimento Interno do Tribunal competente.

§ 3º Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento. “ (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda traz o espírito do que já está previsto em normas regimentais e no Código de Processo Penal. Em ações penais, que não são matérias urgentes, o julgamento, em caso de ausência, deve ser adiado até novo Ministro ser empossado.

Exceção é o *habeas corpus* e o recurso de *habeas corpus*, que devem ser julgados da forma mais célere possível e, portanto, o empate deve favorecer o réu. As normas regimentais e de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Em suma, diante de um *habeas corpus*, em caso de empate e ausência de Ministro do STJ ou do STF, deve-se favorecer a defesa. Diante de uma ação penal, exige-se definição e o julgamento deve ser suspenso até o novo Ministro tomar posse, ou o até a convocação do substituto legal indicado no regimento competente. Assim foi decidido na recente AP 969, em 2021, e é o que a presente Emenda propõe. O PL traz entendimento superado.

Nos diversos tribunais por todo o País as normas regimentais que tratam de processo penal também dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos prever no Código de Processo Penal que, em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiado, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, ele proferirá o voto de desempate. Por sua vez, se o presidente tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos da norma regimental do Tribunal respectivo. Tal entendimento será adotado também em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento.

Sala da Comissão,

Senador Marcos Rogério  
PL/RO

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Dê-se ao parágrafo único do art. 41-A da Lei 8.038, de 1990, deque trata o art. 2º do PL nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

**“Art.41-A.....**

*Parágrafo único.* Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, adotar-se-á as seguintes medidas, em caso de empate:

I – em razão da ausência de algum integrante, suspender-se-á o julgamento para a oportuna tomada do voto de desempate;

II – em razão de impedimento ou suspeição, ou na hipótese de afastamento referido no inciso I demorar mais de três meses, convocar-se-á o substituto legal, nos termos do regimento interno competente;

III – em caso de habeas corpus ou recurso de habeas corpus, o empate favorece a defesa.” (NR)

Dê-se ao art. 615 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 615.....**

§ 1º Em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, proferirá o voto de desempate.

§ 2º Se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos do Regimento Interno do Tribunal competente.

§ 3º Aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento. “(NR)

Dê-se ao caput art. 647-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, de que trata o art. 3º do Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, a seguinte redação:

“Art. 647-A. No âmbito de sua competência jurisdicional, a autoridade judicial poderá expedir de ofício ordem de habeas corpus, individual **ou coletivo**, quando, no curso do processo judicial, verificar que, por violação ao ordenamento jurídico, alguém sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção.

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda traz o espírito do que já está previsto em normas regimentais e no Código de Processo Penal. Em ações penais, que não são matérias urgentes, o julgamento, em caso de ausência, deve ser adiado até novo Ministro ser empossado.

Exceção é o *habeas corpus* e o recurso de *habeas corpus*, que devem ser julgados da forma mais célere possível e, portanto, o empate deve favorecer o réu. As normas regimentais e de processo penal dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Em suma, diante de um *habeas corpus*, em caso de empate e ausência de Ministro do STJ ou do STF, deve-se favorecer a defesa. Diante de uma ação penal, exige-se definição e o julgamento deve ser suspenso até o novo Ministro tomar posse, ou o até a convocação do substituto legal indicado no regimento competente. Assim foi decidido na recente AP 969, em 2021, e é o que a presente Emenda propõe. O PL traz entendimento superado.

Nos diversos tribunais por todo o País as normas regimentais que tratam de processo penal também dão preferência à obtenção do voto de desempate, à exceção do *habeas corpus*, que aplica a regra de benefício da defesa.

Sendo assim, por meio da presente emenda, pretendemos prever no Código de Processo Penal que, em todos os julgamentos em matéria penal ou processual penal em órgãos colegiados, havendo empate, se o presidente do colégio recursal, tribunal, câmara, turma ou seção não tiver tomado parte na votação, ele proferirá o voto de desempate. Por sua vez, se o presidente tiver tomado parte na votação, será convocado outro magistrado para proferir voto de desempate, nos termos da norma regimental do Tribunal respectivo. Tal entendimento será adotado também em caso de ausência de julgador por motivo de suspeição ou impedimento.

Ademais, esclaremos a redação do art. 647-A do PL nº 3.453, de 2021, que ao nosso ver, poderia dar uma ampla concessão de *habeas corpus* de ofício, inclusive de forma coletiva e fora do processo penal em

que a autoridade judicial esteja atuando, o que viola o princípio do juiz natural.

Sala da Comissão,

Senador Marcos Rogério  
PL/RO

Minuta

## **EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 3.453, de 2021)

Acrescente-se ao art. 41-A da Lei nº 8.038, de 1990, e ao art. 615, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, de que tratam os arts. 2º e 3º do PL nº 3.453, de 2021, respectivamente, os seguintes parágrafos, renumerando-se o parágrafo único como primeiro, no primeiro caso:

“Art. 41-A.....

.....

§ 2º São consideradas ausências, para fins do § 1º deste artigo, as licenças previstas no art. 69 da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, aplicando-se para os demais afastamentos o art. 117 da referida Lei Complementar. (NR)”

“Art. 615.....

.....

§ 3º São consideradas ausências, para fins do § 1º deste artigo, as licenças previstas no art. 69 da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, aplicando-se para os demais afastamentos o art. 117 da referida Lei Complementar. (NR)”

## **JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda tem por objetivo dar clareza ao que se deve considerar “ausência”, em harmonia com o que dispõe a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Lei Complementar nº 35, de 1979. Tal Lei ainda define uma regra clara para a composição do quórum nos julgamentos em casos de ausência ou impedimento.

O PL parece desconsiderar a Lei Orgânica da Magistratura.



Nesse sentido solicitamos o apoio de nossos Pares para a aprovação desta emenda.

Sala da Comissão,

Senador HAMILTON MOURÃO

4

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020**

Altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.

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** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes modificações:

“**Art. 93.** .....

XVI – formulado pedido de vista, esta deve ser concedida coletivamente a todos os membros do colegiado, pelo prazo estabelecido na lei processual, não superior a seis meses, assegurada uma única nova concessão de vista pelo prazo de até três meses no curso dos julgamentos em que houver divergência entre os votos já proferidos.

*Parágrafo único.* Em caso de não conclusão do julgamento no prazo do inciso XVI:

I - o processo será incluído automaticamente em pauta, sobrestando o julgamento do colegiado sobre todos os demais da mesma natureza, salvo por motivo justificado, assim reconhecido por dois terços de seus membros;

II – serão sobrestados todos os julgamentos do colegiado após um ano da expiração do prazo do inciso XVI do *caput*.” (NR)

“**Art. 97.** .....

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se igualmente às cautelares ou outras decisões de qualquer natureza, sendo vedada a concessão de decisão monocrática, que suspenda:

I - a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes*, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade;



SF/20924.08502-88

II – ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional.

§ 2º Formulado, durante período de recesso, pedido de cautelar ou de qualquer outra decisão cujo atendimento implique, com ou sem redução de texto, a suspensão da eficácia de lei ou ato normativo nos termos do § 1º, o Presidente do Tribunal, no caso de grave urgência ou perigo de dano irreparável, poderá decidir monocraticamente, devendo o Tribunal decidir sobre essa decisão no prazo de 30 dias corridos após o reinício dos trabalhos judiciais, sob pena de perda de eficácia da decisão concedida.” (NR)

“Art. 102. ....

I - .....

p) o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade, arguições de descumprimento de preceito fundamental ou nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 97;

§ 4º Deferido o pedido de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o respectivo mérito deve ser apreciado em até seis meses.

§ 5º Não concluído o julgamento no prazo de que trata o § 4º, o processo deve ser automaticamente incluído na pauta do Plenário, com preferência sobre todos os demais, respeitada a ordem cronológica para apreciação, caso exista mais de um processo com prazo vencido, sob pena de perda de eficácia da decisão cautelar.

§ 6º Somente na forma dos §§ 1º e 2º do art. 97 pode ser proferida decisão em processo em andamento no Supremo Tribunal Federal que, alternativamente:

I – suspenda a tramitação de proposição legislativa que viole as normas constitucionais do devido processo legislativo; ou

II – em caráter geral:

a) afete políticas públicas; ou

b) crie despesas para qualquer Poder, inclusive as decorrentes de concessão de aumentos ou extensão de vantagens ou pagamentos de qualquer natureza.



SF/20924.08502-88

§ 7º Às decisões de que trata o § 6º aplica-se o disposto nos §§ 4º e 5º”. (NR)

“Art. 125. ....

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão, respeitadas, no que cabível, as regras do art. 97 e dos parágrafos do art. 102.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor após cento e oitenta dias da data de sua publicação, aplicando-se, inclusive, aos pedidos de vista pendentes e às decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito.

*Parágrafo único.* No caso de pedidos de vista pendentes ou decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito, os prazos de inclusão em pauta e julgamento de mérito previstos nesta Emenda à Constituição serão reiniciados na data da sua entrada em vigor nos termos do *caput*.

## JUSTIFICAÇÃO

É chegada a hora de rediscutir tema de grande importância para o equilíbrio das instituições no Brasil. Não se pode mais conviver com um modelo em que decisões judiciais individuais e precárias determinem o futuro de questões de grande relevância nacional.

A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é inspirada na PEC nº 82, de 2019, que foi – lamentavelmente – rejeitada no ano passado pelo Plenário do Senado. Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a PEC foi aprimorada e aprovada. As alterações foram devidamente incorporadas no presente texto com ajustes de redação.

No Brasil, são enormes os riscos à separação de Poderes e ao Estado de Direito provocados pelo ativismo irrefletido, pela postura errática,



desconhedora de limites e, sobretudo, pela atuação atentatória ao princípio da colegialidade verificado no Supremo Tribunal Federal (STF).

Não à toa, e com verdadeiro espanto, a academia se debruça, há alguns anos, na observação dos movimentos da Suprema Corte brasileira. Seu diagnóstico não é nada animador. A **supremocracia**, termo cunhado por Oscar Vilhena em 2008 (*Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-464), para designar o aumento do protagonismo político do STF, dá hoje lugar a novas e maiores preocupações. Se essa perigosa assunção de papéis que deveriam ser desempenhados por outros atores estatais já se revelava, por si só, perigosa, o que não dizer quando tudo isso passa a ser obra individual dos integrantes da Corte, cada qual com sua própria visão de mundo e convicções políticas, muitas vezes extraíndo a força da Constituição aquilo que só mesmo sob tortura o texto poderia dizer. E, o que é pior, a supremocracia converte-se na **ministrocracia** de que falam Diego Arguelhes e Leandro Ribeiro (*Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 1, 13-32, 2018).

Os números revelados por esses pesquisadores são surpreendentes, ao indicarem o grau a que chegou a prática da substituição, no controle concentrado de constitucionalidade, das decisões cautelares do Plenário pela atuação do relator: no período de 2012 a 2016, foram tomadas 883 decisões cautelares monocráticas, numa média anual de 80 decisões por ministro. Na última década, mais de 90% das decisões liminares em controle concentrado foram monocráticas. E, para agravar ainda a mais o quadro, considerado o período de 2007 a 2016, o tempo médio entre a decisão individual concessiva de liminar em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a primeira oportunidade de manifestação do Plenário é de 797 dias. Ou seja, na média, passam-se mais de dois anos até que o relator submeta o processo ao Plenário, após ter concedido a cautelar. Muitas vezes, o tempo decorrido e a perspectiva de que um pronunciamento colegiado contrário à cautelar monocrática gere instabilidade decisória e insegurança jurídica estimulam a criação de um fato consumado. O colegiado composto por maioria que diverge do ponto de vista do relator é por ele emparedado. Não é preciso muito refletir para perceber o absurdo dessa situação, que contrasta com as práticas adotadas em outros países.

Nos principais países europeus objeto de estudo, simplesmente inexistente a possibilidade de concessão de medidas cautelares monocráticas, na jurisdição constitucional, que suspendam a vigência ou eficácia de atos normativos de estatuto legal.



O reconhecimento, na jurisdição constitucional, de poderes cautelares para a suspensão da eficácia de leis está longe de constituir algo comum. Já a atribuição de tais poderes de forma individual aos integrantes da corte constitucional é verdadeiro exotismo do Brasil, o qual talvez tenha chegado ao ápice com a suspensão, por decisão de um único Ministro do STF, da eficácia de uma Emenda Constitucional (EC). Trata-se da EC nº 73, de 2013, que criava 4 novos tribunais regionais federais. A liminar foi concedida em 2013, durante o recesso regimental, apenas um dia após ter sido protocolada a ADI nº 5.017. A agilidade que se teve ao proferir-se a decisão cautelar desapareceu com relação à submissão da liminar a referendo do Plenário. Já são passados quase 6 anos sem que o Plenário do STF tenha tido a oportunidade de se pronunciar sobre a cautelar monocrática.

A vigência indefinida de decisões monocráticas é um problema mesmo quando elas são colegiadamente tomadas. Medidas que deveriam ter um caráter de garantia do processo ou do efeito útil de futura decisão final assumem feições de verdadeira antecipação dos efeitos do julgamento de mérito. A perpetuação desses efeitos permite que inúmeras relações jurídicas sejam constituídas sob a vigência da cautelar. O ônus de reverter esse estado de coisas em uma decisão final em sentido diverso da cautelar é tão grande que esta última acaba assumindo ares de decisão definitiva.

Em seu *III Relatório Supremo em Números – o Supremo e o Tempo*, de 2013, a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, a partir de uma base de dados que abrangia o período desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2013, trouxe relevantes informações sobre a duração média de eventos processuais no STF. Especificamente quanto aos pedidos de vista, conquanto tenham eles sido feitos em apenas 2,2% dos processos, somente em 22,6% dos casos o prazo para devolução dos autos foi cumprido. Sua duração média, considerados apenas aqueles em que já havia ocorrido devolução na data da pesquisa, foi de 1.095 dias. Em pedidos formulados no âmbito de ADIs, a vista teve duração média de 1,2 ano. Considerando exclusivamente os casos em que o processo ainda não havia sido devolvido para julgamento em 31 de dezembro de 2013, o prazo médio da vista em ADIs era de 3,7 anos.

Os pedidos de vista não podem servir a propósitos protelatórios das decisões das cortes. A forma como o Poder Judiciário tem aplicado as normas processuais permite o uso estratégico, por membros dos tribunais, do pedido de vista, para impedir a conclusão de julgamentos nos quais integrarão a minoria. Trata-se de um expediente de gravidade ímpar, pois obstaculiza o regular



SF/20924.08502-88

funcionamento do Tribunal no caso concreto em que é utilizado. A extrema permissividade nos pedidos de vista possibilita até mesmo que, conhecedor da posição de outros Ministros sobre uma dada matéria, o seu autor mantenha consigo o processo durante período suficiente a que alterações na composição da corte criem condições para que a sua posição prevaleça. Noutros casos, o adiamento da decisão, dá ensejo a que fatores extraprocessuais liquidem qualquer possibilidade de uma decisão efetiva do colegiado. Com a perda de objeto, não há mais o que a corte decidir. O pedido de vista representa verdadeiro poder de veto sobre a agenda do colegiado, que pode se prestar a finalidades alheias àquela que motivaram a sua instituição. Políticos podem adotar comportamentos estratégicos. Nos processos judiciais, as partes também o podem. Juiz não é parte. Manipular a pauta de julgamentos com motivações inconfessáveis é algo que deveria ser severamente punido. Deveria mesmo constituir crime de responsabilidade do magistrado.

Esse diagnóstico – que não se aplica apenas ao STF, mas também à maioria dos tribunais brasileiros, especialmente em relação aos pedidos de vista – nos dá a certeza de que alguma medida precisa ser adotada, com urgência, para coibir as distorções identificadas. Alterações na legislação infraconstitucional podem não ser mais capazes de solucionar o problema. Ademais, é imprescindível estabelecer sanções para a inobservância dos prazos processuais e da colegialidade nos julgamentos. Tribunais existem para que as decisões sejam tomadas coletivamente e não para que os seus integrantes se isolem em ilhas decisórias, cada qual fazendo as vezes do órgão colegiado para impor, de forma individual, sem debate, sem justificação intersubjetiva, suas próprias posições.

Entende-se que a proposição não atenta contra qualquer cláusula pétrea. Ela trata de normas processuais, que não se sujeitam à reserva de iniciativa, não se podendo então falar em ofensa ao princípio da separação de Poderes. A própria Constituição determina que, na elaboração de seus regimentos, os tribunais observem as normas de processo (art. 96, I, *a*). Se a lei processual deve ser observada, com maior razão ainda o deve ser a própria Carta Magna. De resto, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5.296 (DJ de 11.11.2016), o STF concluiu que as regras de reserva de iniciativa não se impõem ao poder constituinte derivado.

Ao dispor que decisões cautelares suspensivas da eficácia de lei só possam ser adotadas pelo plenário dos tribunais incumbidos do controle concentrado de constitucionalidade (STF e tribunais de justiça dos Estados), a proposição, além de explicitar algo que já era extraível do art. 97 da Carta





Magna, presta homenagem ao princípio democrático e à colegialidade, a qual constitui manifestação do princípio do juiz natural.

A imposição de maiores exigências com respeito ao prazo de julgamento de ações de controle de constitucionalidade ou nas quais seja concedida tutela provisória em face de atos ou omissões dos órgãos e autoridades de cúpula do Estado se justifica dada a enorme repercussão das decisões do Poder Judiciário em sede de controle concentrado, bem como as agudas implicações que as liminares podem ter sobre o funcionamento dos outros Poderes estatais ou sobre as políticas públicas.

Recentemente, presenciamos novas decisões monocráticas do STF em diversos tipos de processo que efetivamente criaram grande insegurança jurídica, por suspenderem atos de outros Poderes, sendo posteriormente objeto de controvérsia dentro do próprio Tribunal.

Em caso recente e emblemático, houve decisão cautelar monocrática na ADI nº 6.363 (DJ 06/04/2020), em que se deu interpretação conforme ao art. 11, § 4º, da Medida Provisória nº 932, de 2020, que instituiu o *Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda*, para fixar que o sindicato da categoria deveria se manifestar previamente à entrada em vigor do acordo para redução da jornada ou suspensão de contrato de trabalho durante a presente crise do coronavírus. Durante mais de dez dias, viveu-se verdadeiro caos trabalhista no Brasil: diversos acordos individuais foram firmados, sem saber-se se seriam válidos ou não, em face da decisão monocrática do STF. Em sessão de 17 de abril de 2020, a decisão foi cassada pelo Pleno, tendo em vista a situação absolutamente excepcional vivenciada e que exige medidas céleres de negociação entre empregadores e empregados, sem prejuízo da função fiscalizatória dos sindicatos.

Outro exemplo recente foi a decisão monocrática que suspendeu a eficácia de Decreto de 27 de abril de 2020, do Presidente da República, que nomeava um novo Diretor-Geral da Polícia Federal (Mandado de Segurança nº 37.097). Uma decisão de um único Ministro do STF, na prática, suspendeu os efeitos de um ato do Presidente da República, sem ter havido a possibilidade de que os demais Ministros se manifestassem a respeito.

Destaca-se que no próprio STF surgiu proposta de emenda do Regimento Interno do STF, para determinar que somente o Plenário tenha competência para conhecer de pedido de tutela de urgência em face de atos do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Nesse sentido, foi acrescentada



SF/20924.08502-88

disposição no inciso II do parágrafo único do art. 97 da Constituição, de modo a proibir-se, fora dos períodos de recesso, as medidas cautelares monocráticas contra atos dos Presidentes dos Poderes.

A proposta tem o cuidado de prever que as novas regras entrem em vigor em cento e oitenta dias. No caso de pedidos de vista ou decisões cautelares pendentes, esse prazo será integralmente contado a partir da entrada em vigor da futura Emenda Constitucional.

É chegada a hora de enfrentar com coragem esse importante tema e, em decorrência dos recentes e relevantes eventos ocorridos no Brasil, aprovar a presente PEC significa o aperfeiçoamento das relações entre os Poderes com inegáveis ganhos de harmonia institucional e segurança jurídica.

Sala das Sessões,

Senador ORIOVISTO GUIMARÃES



## LEGISLAÇÃO CITADA

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**Art. 93.** Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....  
XV a distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

**Art. 97.** Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

**Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

.....

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.

**Art. 125.** Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

.....

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

.....



SF/20924.08502-88



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 8, DE 2021

Altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.

**AUTORIA:** Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) (1º signatário), Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA/MA), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODEMOS/PR), Senadora Mara Gabrilli (PSDB/SP), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Elmano Férrer (PODEMOS/PI), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Flávio Arns (REDE/PR), Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA/GO), Senador Jorginho Mello (PL/SC), Senador Lasier Martins (PODEMOS/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Marcos Rogério (DEM/RO), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Reguffe (PODEMOS/DF), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODEMOS/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Weverton (PDT/MA), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)



[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>
  - parágrafo 3º do artigo 60
  - inciso II do parágrafo único do artigo 97
- Medida Provisória nº 932 de 31/03/2020 - MPV-932-2020-03-31 - 932/20  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2020;932>
  - parágrafo 4º do artigo 11
- urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a PEC nº 8, de 2021, do Senador Oriovisto Guimarães e outros, que *altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Colegiado, para os fins do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 8, de 2021, cujo primeiro signatário é o Senador Oriovisto Guimarães.

A proposição resgata, em suma, a versão final da PEC nº 82, de 2019, que tramitou neste Senado Federal e, tendo recebido parecer favorável desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi emendada e apreciada em Plenário. Naquela ocasião, lamentavelmente, a PEC – colocada em votação de forma peculiar, com quórum baixíssimo, de apenas 55 Senadores – terminou recebendo 38 votos “sim”, apenas 15 “não” (além de uma abstenção e do Presidente), sendo então considerada rejeitada e, por conseguinte, arquivada.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Na sessão legislativa seguinte, o Senador Oriovisto Guimarães apresentou nova PEC, com o mesmo conteúdo, como dissemos, da última e mais madura versão da PEC nº 82, de 2019, para suscitar novo debate da questão. Esta proposição dispõem, em resumo, que:

a) os pedidos de vista nos processos em tribunais devem ser coletivos, limitados a seis meses e, em caso de excepcional renovação, a três meses, sob pena de inclusão automática do processo em pauta, com preferência sobre os demais (nova redação sugerida para o art. 93 da Constituição Federal – CF);

b) é vedada a concessão de decisão monocrática que suspenda a eficácia de lei ou ato normativo com efeitos *erga omnes* (gerais), ou ato de Chefe de Poder, admitindo-se excepcionalmente a cautelar monocrática quando houver urgência e risco de dano irreparável durante o recesso, devendo o tribunal apreciar a questão em até trinta dias após o retorno dos trabalhos judiciais (nova redação proposta para o art. 97 da CF);

c) se deferida cautelar em ações de controle abstrato de constitucionalidade, o mérito da ação deve ser julgado em até seis meses, sob pena de inclusão em pauta com preferência sobre os demais processos, submetendo-se à restrição às decisões monocráticas os julgados que interfiram em políticas públicas com efeitos gerais, suspendam a tramitação de proposição legislativa ou criem despesas para outros Poderes (nova redação proposta para o art. 102 da CF).

Estabelece-se ainda a aplicação das mesmas normas no âmbito do controle de constitucionalidade estadual (CF, art. 125), sendo certo que as regras da PEC, inclusive seus prazos, serão aplicáveis apenas após cento e oitenta dias de *vacatio legis* (art. 2º da PEC).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## II – ANÁLISE

Cabe à CCJ manifestar-se sobre a admissibilidade (constitucionalidade formal e material, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), assim como sobre o mérito da PEC, nos termos do citado art. 356 do RISF.

Por motivos de celeridade processual, relembro as senhoras Senadoras e os senhores Senadores que este mesmo colegiado, na legislatura passada, aprovou o Parecer nº 62, de 2019, do qual tive a honra de ser relator, e que considerou **constitucional, regimental, jurídica, de boa técnica legislativa** e quanto ao mérito **positiva** a PEC nº 82, de 2019, ora retomada em sua redação mais amadurecida (isto é, incorporando-se as Emendas nºs 1 a 5-CCJ e 6 a 9-PLEN).

Em complementação, registro que a PEC é **constitucional**, do ponto de vista **formal**, uma vez que apresentada por 32 Senadores, patamar que atende ao requisito do inciso I do art. 60 da CF. Não incide a limitação circunstancial do § 1º do mesmo artigo, assim como a PEC não se amolda a óbice do § 5º do art. 60, uma vez que sua rejeição – por razões circunstanciais, repita-se, ocorreu em sessão legislativa anterior àquela em que a nova Proposta foi apresentada.

Quanto à constitucionalidade **material**, a PEC nº 8, de 2021, obviamente não tende a abolir a separação de poderes, cláusula pétrea explícita nos termos do inciso III do § 4º do art. 60 da CF. Não se está impedindo que os membros dos tribunais exerçam sua prerrogativa de pedir vistas: apenas se traz um regramento e uma racionalização do exercício desse instituto. Da mesma forma, não se está proibindo *tout court* as cautelares monocráticas, antes se traz um regime que compatibiliza a celeridade da prestação jurisdicional com a garantia da colegialidade dos tribunais, a segurança jurídica e a própria separação de poderes. Aliás, algumas das alterações previstas na PEC constam inclusive do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF) e estão agora sendo positivadas e constitucionalizadas.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

Em relação à **regimentalidade**, a PEC tem obedecido fielmente o disposto nos arts. 354 e seguintes do RISF, assim como, quanto à **juridicidade**, seu conteúdo inova o ordenamento jurídico e é dotado de coercitividade. Quanto à **técnica legislativa**, a PEC coaduna-se ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei Brasileira de Legislação Formal), inclusive incorporando os melhoramentos redacionais aprovados nesta CCJ em relação à PEC nº 82, de 2019.

No que diz respeito ao mérito, é inegável que a PEC aperfeiçoa o sistema de processo constitucional brasileiro, conforme reconhecido por juristas dos mais variados campos do espectro ideológico.

Diego Werneck e Leandro Molhano, por exemplo, alertam que os excessivos poderes monocráticos e de ilimitados pedidos de vista de Ministros do STF frequentemente convertem esses magistrados em atores capazes de influenciar a arena política. O “monocratismo” chega ao exagero de gerar mesmo uma “jurisprudência pessoal” de cada Ministro (**O Supremo Individual: mecanismos de atuação direta dos Ministros sobre o processo político**. *In*: Direito, Estado e Sociedade, v.46, 2015).

Estudos empíricos confirmam que, infelizmente, a decisão monocrática deixou de ser a exceção para se tornar presente na quase totalidade dos julgados do STF. Nesse sentido, Ivar Alberto Martins Hartmann e Livia da Silva Ferreira alertam que:

“Desde 2000, portanto, as decisões monocráticas de mérito são a regra no controle difuso. Nos últimos anos, porém, a prática de decidir monocraticamente tem contaminado também, e cada vez mais, o controle abstrato de constitucionalidade – isto é, os processos nos quais o tribunal enfrenta, diretamente e sem análise de um caso concreto, uma questão constitucional.

(...) No mérito e nas liminares, há crescente delegação de poder decisório individual para os ministros. As explicações para essa monocratização da jurisdição constitucional ainda não estão claras. Mas, se esperamos que o Supremo decida – como corte constitucional – questões constitucionais trazidas pela sociedade, essa delegação precisa ser problematizada. O volume de recursos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

parece ter tornado a monocratização do controle concreto um fato consumado; quanto tempo até que percamos a sensibilidade para esse mesmo problema no caso do controle abstrato?” (**Ao Relator, Tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo.** *In*: R. Opin. Jur., Fortaleza, ano 13, n. 17, p.268-283, jan./dez. 2015, pp. 275-7).

Pesquisas ainda mais recentes – e que captam o agravamento do problema em tempos recentes – confirmam esse diagnóstico preocupante. Em artigo publicado em 2020, Carolina Berri e Hellen Fernandes advertem:

“entre 2007 e 2016 a duração de uma decisão monocrática (liminar) era de 1.278 dias, isto é, a decisão perdurava por aproximadamente três anos e meio até a apreciação pelo plenário. Logo, em vários momentos importantes –praticamente o período de uma legislatura presidencial –o cenário nacional, em boa medida, foi moldado e julgado de forma individual, segundo a cognição sumária de um ministro.

(...) Sob essa perspectiva, o que se percebe é que o elevado número de decisões monocráticas acaba por macular o propósito do Supremo Tribunal Federal: a maturação e discussão de questões relevantes para a sociedade por meio da colegialidade das decisões.

(...) Sem diálogo, discussão e debate na esmagadora maioria de suas decisões, tem-se instaurado 11 Supremos Poderes Individuais Federais, deixando de se discutir as questões fundamentais pelos ministros em conjunto, como deve se esperar de uma Corte, ainda mais Corte Constitucional, os quais atualmente conduzem seu maior papel de forma eremítica e isolada, tanto em decisões de cunho formalista quanto meritórias.

Com o prejuízo claro ao diálogo interno –entre os ministros do STF –, nem pode se pensar em diálogos institucionais com os demais poderes, muito menos com a sociedade, o que novamente retoma a ilegitimidade democrática da configuração atual da Suprema Corte, desnaturando o estado Democrático de Direito. É preciso ter em mente que a atividade jurisdicional deve estabilizar as expectativas, trazendo a previsibilidade e a segurança jurídica aos jurisdicionados, no intuito de buscar a proteção dos direitos constitucionalmente garantidos, uma vez ser essa a razão maior de ser do Supremo Tribunal Federal, o que lamentavelmente fora esquecido pelas 11



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

ilhas do arquipélago.” **(O agigantamento do poder das 11 ilhas da suprema corte nas decisões monocráticas.** *In:* Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020, pp. 240-45).

Essa preocupação, a propósito, nem é nova nem tem natureza político ideológica. Tanto assim que, em 2017, o Deputado Federal Rubens Pereira Júnior (hoje filiado ao PT e à época membro do Pcdob) já apresentara o Projeto de Lei (PL) nº 7.104, justamente para vedar a concessão de liminares monocráticas em ações de controle abstrato de constitucionalidade. Interessante notar, aliás, que para muitos autores sequer haveria autorização constitucional para liminares monocráticas em demandas como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), no que a presente PEC estaria apenas regrido melhor a questão, ao explicitar essa regra. Esse entendimento é adotado, entre outros, por Miguel Gualano de Godoy, *in verbis*:

“A Constituição, aliás, foi expressa ao estabelecer que apenas a maioria absoluta dos ministros pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou norma (art. 97, CRFB/88) e que compete ao Supremo Tribunal Federal (órgão colegiado) processar e julgar o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, p, CRFB/88). A Constituição não autoriza medida cautelar monocrática em ADI, portanto.” **(O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário.** *In:* Revista Direito e Práxis. 12 (2), abril/junho.2021).

O mesmo autor alerta, inclusive, para o singelo e curioso caso da Emenda Constitucional nº 73, de 2016:

“A EC 73 foi fruto da aprovação da PEC 544, que tramitou por mais de 10 anos no Congresso Nacional e quando de sua aprovação teve votações majoritárias significativas.

(...) uma associação que congrega parte dos procuradores federais do Brasil propôs, em 17 de julho de 2013, uma ADI contra a EC 73. (...) Como a Ação Direta foi ajuizada durante o recesso do mês de julho, no entanto, a análise do pedido liminar ficou a cargo do Presidente do STF (art. 10, *caput*, Lei 9.868/99; art. 13, VIII,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

RISTF). Assim, o então presidente do Supremo, ministro Joaquim Barbosa, deferiu no dia 18 de julho de 2013 o pedido e concedeu medida cautelar, sujeita ao referendo do Plenário, para suspender os efeitos da EC 73 e, consequentemente, sustou a criação dos novos TRFs.

**Desde 18 de julho de 2013 até hoje temos então uma Emenda Constitucional aprovada em dois turnos de votação por maioria absoluta tanto na Câmara quanto no Senado, promulgada pelo Congresso Nacional, mas suspensa pela decisão cautelar monocrática de um único ministro do STF. Decisão cautelar monocrática jamais levada ao referendo do Plenário do Supremo.**

Se a atuação monocrática de ministros é a marca do STF nos últimos anos, o Plenário mudo parece ser a outra face do que Diego Werneck Arguelhes e Leandro Molhano Ribeiro chamaram de ‘ministrocracia’” (idem, ibidem, sem grifos no original).

O próprio Ministro Luiz Fux, quando presidiu a Corte vivenciou essa problemática e defendeu sua resolução:

“O Supremo do futuro é um Supremo que sobreviverá sempre realizando apenas sessões plenárias. Será uma Corte em que a sua voz será unívoca. (...) Em breve, nós 'desmonocratizaremos' o Supremo Tribunal Federal para que as suas decisões sejam sempre colegiadas em uma voz uníssona daquilo que a Corte entende sobre as razões e os valores constitucionais” (Entrevista à Revista Consultor Jurídico, 16.10.2020).

Isso se faz necessário e urgente porque, ainda uma vez mais citando Miguel Godoy,

“Esse modo de ser dos ministros e de existência do STF corrói sua autoridade e legitimidade do Supremo, fragiliza a Constituição e coloca em risco a própria democracia. Essas afirmações, apesar de fortes, não são exageradas. Os três casos aqui analisados (medidas cautelares monocráticas em ADI; conciliação em ADI e o silêncio do Plenário) colocam em evidência esse cenário, que não pode ser naturalizado. E por isso, em soma às pesquisas sobre o STF, é preciso



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

mostrar as violações normativas e o que essas violações desvelam sobre os ministros do Supremo, o Plenário e próprio STF.

A ministrocracia, o judicial review individual, o Supremo como tribunal de solistas colocam abaixo as qualidades e benefícios de um órgão colegiado e que deve(ria) deliberar – trocar razões, desafiar argumentos, construir consensos. Esse modo de atuar viola as normas do processo constitucional, desnatura o STF ao violar a colegialidade e a regra da maioria que deveria o reger e, por fim, socava a própria democracia que deveria proteger.

(...) Já temos 11 ilhas, 11 estados soberanos, 11 solistas, 11 votos. Não podemos ter 11 processos. Mudar é possível. E necessário.”

Em relação especificamente aos pedidos de vista, a necessidade de sua limitação foi tanta que motivou o próprio STF a alterar seu Regimento Interno, já sob a presidência da Ministra Rosa Weber, adotando sistemática bastante semelhante à que a PEC agora busca constitucionalizar – e que teve apoio de notáveis especialistas, como o Virgílio Afonso da Silva, professor titular de Direito Constitucional da Universidade de São Paulo. Com efeito, a partir da Emenda Regimental nº 58, de 2022, os pedidos de vista devem ser devolvidos em até 90 dias, sob pena de inclusão automática do processo em pauta. Em sentido semelhante, a Emenda Regimental nº 54, de 2020, já positivara a regra que impõe “a necessidade de submeter ao referendo do Plenário decisões monocráticas sobre pedidos de tutela de urgência contra atos dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Tribunal” (ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. **Da monocratização à deferência ao Plenário: um ensaio sobre os critérios para a concessão de medidas liminares no controle abstrato de constitucionalidade.** *In*: Revista de Processo, vol. 312, fev. 2021). Mais à frente, inclusive, concluem os autores que:

“a deferência ao Plenário e uma percepção clara quanto à necessidade de critérios objetivos para que liminares possam ser concedidas monocraticamente mostram-se exercícios de humildade, a serem realizados individualmente por Ministro [pois] a legitimidade outorgada pela Carta de 1988 para a interferência nos demais poderes, quando imperativo à preservação da ordem

**Brasília:**

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho –  
Gabinete 2  
70165-900 – Brasília – DF  
Telefone: (61)3303-6446

**Florianópolis:**

Rua Álvaro de Carvalho, 267 – 10º Andar Ed. Mapil – Cent  
88010-040 – Florianópolis – SC  
Telefone: (48)3222-4100

E-mail: [sen.esperidioamin@senado.leg.br](mailto:sen.esperidioamin@senado.leg.br)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

constitucional, foi conferida ao Tribunal, e não aos Ministros individualmente considerados.” (idem, ibidem).

Diante de todos esses posicionamentos e estudos empíricos – aqui citados apenas a título exemplificativo, para não cansar os membros desta Comissão –, verifica-se o inquestionável mérito que a PEC nº 8, de 2021, possui, ao tentar solucionar diversos e graves problemas do processo constitucional brasileiro e, por que não dizer, do próprio relacionamento entre os Poderes do Estado.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade formal e material, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** da PEC nº 8, de 2021; e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

5





# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2023

Acrescenta § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto.

**AUTORIA:** Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP) (1º signatário), Senador Eduardo Girão (NOVO/CE), Senadora Tereza Cristina (PP/MS), Senador Alan Rick (UNIÃO/AC), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Jorge Seif (PL/SC), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Dr. Hiran (PP/RR), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senadora Mara Gabrilli (PSD/SP), Senadora Professora Dorinha Seabra (UNIÃO/TO), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Romário (PL/RJ), Senador Flávio Arns (PSB/PR), Senador Rodrigo Cunha (PODEMOS/AL), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Marcio Bittar (UNIÃO/AC), Senador Magno Malta (PL/ES), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG), Senador Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP), Senador Fabiano Contarato (PT/ES)



[Página da matéria](#)



## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

Acrescenta § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto.

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. 218 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte §8º:

“**Art. 218.** .....

.....  
§ 8º A União aumentará, anualmente, sua aplicação em ciência, tecnologia e inovação, de maneira que, a partir de 2033, o montante aplicado nunca seja inferior a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do produto interno bruto apurado no exercício anterior.” (NR)

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

### JUSTIFICAÇÃO

Conforme divulgado pela Agência Senado, há uma estimativa de que hoje o Brasil investe em ciência e tecnologia cerca de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) ou até menos que isso.

Dados do Banco Mundial e do próprio Ministério de Ciência e Tecnologia mostram que o Brasil tem investido 1,2% do PIB em pesquisa e desenvolvimento. Essa é uma trajetória oposta a de nações como Israel e



Coreia do Sul, que hoje investem mais de 4% do PIB nessa área, e de China, Alemanha e Austrália, que também tem priorizado mais essas áreas, com investimentos superiores a 2% do PIB.

Investir em pesquisa promove novas tecnologias que melhoram a produtividade do país, variável chave para se conseguir incrementos no crescimento econômico. Por esse motivo é que conclamamos nossos Pares a apoiar a presente alteração na Constituição Federal, que estabelece o aumento gradual dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação até atingir, no mínimo, 2,5% do PIB em 2033.

Sala das Sessões,

Senador ASTRONAUTA MARCOS  
PONTES



fb2023-04187

Assinado eletronicamente por Sen. Astronauta Marcos Pontes e outros

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1814840803>

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art60\_par3

- art218



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Astronauta Marcos Pontes, *que acrescenta § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto.*

Relator: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, nos termos do art. 356 do Regimento do Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 31, de 2023, cujo primeiro signatário é o Senador Astronauta Marcos Pontes.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023, busca inserir o § 8º ao art. 218 da Constituição Federal, estabelecendo o incremento gradual do montante aplicado em ciência, tecnologia e inovação até, no mínimo, 2,5% do produto interno bruto. A redação do novo dispositivo seria a seguinte:

“Art. 218. ....  
.....



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

§ 8º A União aumentará, anualmente, sua aplicação em ciência, tecnologia e inovação, de maneira que, a partir de 2033, o montante aplicado nunca seja inferior a 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do produto interno bruto apurado no exercício anterior.” (NR)

A proposta foi encaminhada a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para análise quanto à sua constitucionalidade, mérito e juridicidade. Não foram apresentadas emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) sob exame observa a exigência do art. 60, I, da Constituição, quanto à iniciativa, contendo o autógrafo de ao menos 28 (vinte e oito) senadores. Não se identificam óbices relativos à regimentalidade e à juridicidade.

Quanto à juridicidade, a proposta é compatível com a ordem jurídica vigente. A determinação de um incremento gradual nos investimentos em ciência, tecnologia e inovação encontra respaldo na competência legislativa do Congresso Nacional e nas políticas de fomento à pesquisa e desenvolvimento.

Da mesma forma, não existem vícios de constitucionalidade material na proposição em exame. A proposição em análise não conflita com preceitos fundamentais da Constituição Federal, estando dentro dos limites constitucionais estabelecidos. O acréscimo de um novo parágrafo ao art. 218 não viola nenhum princípio ou dispositivo da Constituição. Ainda, não há ofensa a cláusula pétrea. Nada a opor, portanto.

Em relação ao mérito, o investimento em ciência, tecnologia e inovação é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país. O Brasil, apesar de possuir grande potencial nessas áreas,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

historicamente tem alocado quantias inferiores a outras nações, prejudicando sua capacidade de competir em âmbito internacional.

Desse modo, a Proposta em questão, ao prever o incremento gradual dos investimentos até alcançar pelo menos 2,5% do produto interno bruto, objetiva impulsionar o País na busca pela excelência tecnológica e científica. A medida visa alinhar o Brasil a parâmetros internacionais de investimento em ciência e tecnologia.

### III – VOTO

Por essa razão, somos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

**PEC 31/2023**  
**00001**

SF/23375.69152-00

### **EMENDA Nº**

#### **(à Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023)**

O art. 218 da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2023, passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

“Art. 218. ....

.....  
§ 9º Aos recursos de que trata o § 8º deste artigo não se aplica o disposto no art. 167, incisos IV e XIV, da Constituição, nem qualquer desvinculação de recursos orçamentários, limitação de empenho ou de movimentação financeira.” (NR)

### **JUSTIFICATIVA**

Investir em pesquisa promove novas tecnologias que melhoram a produtividade do país, variável chave para se conseguir incrementos no crescimento econômico, observou o Senador Astronauta Marcos Pontes, autor e primeiro signatário desta Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

No mesmo sentido, esclarece o relator, Senador Esperidião Amin, que o investimento em ciência, tecnologia e inovação é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país. O Brasil, apesar de possuir grande potencial nessas áreas, historicamente tem alocado quantias inferiores a outras nações, prejudicando sua capacidade de competir em âmbito internacional.

De forma a proteger essa essencial área de desenvolvimento do país, proponho emenda para que os recursos de que trata esta PEC possam ser fornecidos por meio



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

SF/23375.69152-00

de vinculação de impostos, através de fundos públicos ou mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública, sem possibilidade de desvinculação de recursos orçamentários, limitação de empenho ou de movimentação financeira.

Dessa forma, além de reservar os recursos, garantimos que eles não serão utilizados para outros fins. Essa proposta é inspirada em dispositivo semelhante ao que já existe na Constituição (ADCT art. 80, § 1º) para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que é o que se visa, em médio e longo prazos, com o desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação.

Ante o exposto, considerando a necessidade de confirmar a efetividade da futura destinação constitucional, espero contar com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala da comissão,

Senador Mecias de Jesus  
(REPUBLICANOS/RR)



6



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 17, DE 2023

Altera o art. 6º da Constituição Federal para dispor sobre o direito à segurança alimentar como direito fundamental.

**AUTORIA:** Senador Alan Rick (UNIÃO/AC) (1º signatário), Senador Eduardo Gomes (PL/TO), Senador Jorge Seif (PL/SC), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senadora Teresa Leitão (PT/PE), Senadora Leila Barros (PDT/DF), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senadora Professora Dorinha Seabra (UNIÃO/TO), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Chico Rodrigues (PSB/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Alessandro Vieira (PSDB/SE), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Sergio Moro (UNIÃO/PR), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senadora Tereza Cristina (PP/MS), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senadora Zenaide Maia (PSD/RN), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Dr. Samuel Araújo (PSD/RO), Senador Wilder Moraes (PL/GO), Senador Carlos Viana (PODEMOS/MG), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Zequinha Marinho (PL/PA), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Rodrigo Cunha (UNIÃO/AL), Senador Eduardo Braga (MDB/AM)



[Página da matéria](#)

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

Altera o art. 6º da Constituição Federal para dispor sobre o direito à segurança alimentar como direito fundamental.

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. 6º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a segurança alimentar, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

.....  
.....” (NR)

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

### JUSTIFICAÇÃO

Desde a Emenda nº 64, de 2010, nossa Constituição Federal reconhece a alimentação no rol dos direitos fundamentais, como direito social. É meritória essa inclusão, num país que alimenta grande parte do mundo, mas que ainda tem pessoas passando fome dentro das próprias fronteiras.

Há, porém, uma diferença aparentemente sutil, mas importante, entre a alimentação e a segurança alimentar. Ao falar de alimentação, pode-se tratar do mero acesso a algum alimento. Garante-se, assim, o direito de comer. Já a segurança alimentar é um conceito mais abrangente, pois tem

relação com a garantia de condições de acesso aos alimentos básicos, seguros, de qualidade, em quantidade suficiente e em caráter contínuo, sem que isso comprometa outras necessidades essenciais. Nesse sentido, além de matar a fome do indivíduo, trazemos à atenção os fatores que possam gerar vulnerabilidade, tratando da garantia de todos os aspectos que contribuem para o bem-estar nutricional, inclusive justiça social e sustentabilidade. Isso nos remete ao art. 170 da Constituição de 1988, que determina que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna.

Isso evidencia que a segurança alimentar é mais afim ao conceito de direitos sociais, que são voltados para o objetivo fundamental de construir uma sociedade que, além de livre, seja mais justa e solidária, declarado no art. 3º da Constituição. Direitos fundamentais são interdependentes. Afinal, ninguém é verdadeiramente livre, nem tem sua dignidade garantida, se suas necessidades vitais não forem minimamente satisfeitas.

São essas as razões que fundamentam a presente Proposta de Emenda à Constituição, para a qual solicito o apoio dos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senador ALAN RICK

---

# LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art3

- art6

- art60\_par3

- art170



Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2023, primeiro signatário o Senador Alan Rick, que *altera o art. 6º da Constituição Federal, para dispor sobre o direito à segurança alimentar como direito fundamental.*

Relator: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

## I – RELATÓRIO

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 17, de 2023, que tem como primeiro signatário o Senador Alan Rick, e que altera o art. 6º da Constituição Federal (CF), que estabelece o direito à segurança alimentar como direito fundamental.

Nesse sentido, o art. 1º da iniciativa modifica o *caput* do art. 6º da Lei Maior para incluir a **segurança alimentar** entre os direitos sociais.



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Por sua vez, o art. 2º da PEC nº 17, de 2023, estabelece o início da vigência da Emenda que se quer adotar no dia de sua publicação.

Na justificação está posto que, desde a Emenda nº 64, de 2010, nossa Constituição Federal reconhece a alimentação no rol dos direitos fundamentais, como direito social, sendo meritória essa inclusão num país que alimenta grande parte do mundo, mas que ainda tem pessoas passando fome dentro das próprias fronteiras.

Todavia, pondera-se que há uma diferença aparentemente sutil, mas importante, entre alimentação e segurança alimentar, pois, ao se falar de alimentação, pode-se tratar do mero acesso a algum alimento. Garante-se, assim, o direito de comer. Já a segurança alimentar seria conceito mais abrangente, pois tem relação com a garantia de condições de acesso aos alimentos básicos, seguros, de qualidade, em quantidade suficiente e em caráter contínuo, sem que isso comprometa outras necessidades essenciais.

Tal compreensão evidenciaria que a segurança alimentar é mais afim ao conceito de direitos sociais, que são voltados para o objetivo fundamental de construir uma sociedade que, além de livre, seja mais justa e solidária, conforme declarado no art. 3º da nossa Lei Maior.

Não foram apresentadas emendas à presente iniciativa.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## II – ANÁLISE

Cumpra a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania examinar a presente proposição e sobre ela emitir parecer, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, analisando a iniciativa tanto do ponto de vista do cumprimento das formalidades e procedimentos necessários à apresentação, ao exame e à aprovação de uma proposta de emenda à Constituição, quanto no que respeita ao seu mérito.

A PEC nº 17, de 2023, resulta da iniciativa político-parlamentar do Senador Alan Rick e vem subscrita por 34 Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, apta portanto a cumprir a exigência constante do inciso I do art. 60 da Constituição para a apresentação de uma proposição legislativa dessa natureza, que requer a assinatura de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Por outro lado, inexistem, em nosso País, no presente momento, quaisquer das situações que implicam impedimento circunstancial à reforma da Constituição, referidas nos §§ 1º e 5º do mesmo art. 60, ou seja, não há vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, e a matéria da presente Proposta não constou de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na sessão legislativa deste ano de 2023.

Cumpra, ainda, registrar que a PEC em tela não é tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

periódico; a separação de Poderes; nem os direitos e garantias individuais, isto é, não atinge nenhuma das chamadas cláusulas pétreas da CF, que são insuscetíveis de supressão.

Desse modo, conforme entendemos, nada obsta à livre tramitação da PEC nº 17, de 2023.

No que respeita ao mérito da iniciativa, a positivação do direito à segurança alimentar guarda consonância com o direito humano à alimentação adequada, relacionando-o com a obrigação estatal de desenvolver ações que garantam a soberania do País nesse campo, comprometendo o poder público com a criação de estratégias e políticas de produção sustentável, manutenção de estoques regulatórios e distribuição eficiente de alimento, possibilitando, a toda população, o consumo de produtos nutricionalmente adequados, respeitadas suas características culturais.

Importante recordar, nesse momento, que garantir o direito à segurança alimentar revela-se especialmente importante ante o enorme desafio enfrentado recentemente pelo País, nos anos marcados pela pandemia de covid-19, pois, além das dificuldades próprias da doença, a população se deparou com a insegurança alimentar e nutricional, desafio enfrentado, muitas vezes, com esforços quase heroicos das próprias comunidades.

Importante dizer, também, que incluir o reconhecimento do direito humano à segurança alimentar arremata um esforço que o País vem



## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

desenvolvendo no sentido de fortalecer seu arcabouço normativo relacionado ao bem-estar alimentar e nutricional da população, como é exemplo a instituição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), além da própria Emenda Constitucional nº 64, de 2010, que alterou o art. 6º da CF para nele incluir o direito social à alimentação.

Com a medida ora em exame, eleva-se o direito à segurança alimentar a um patamar no qual os retrocessos nessa área serão inadmissíveis, dando mais robustez a todo esse escopo normativo, tornando o País mais empenhado no esforço definido pela Organização das Nações Unidas na definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de erradicação da extrema pobreza e da fome no mundo até 2030.

Em suma, incluir esse direito no rol dos direitos sociais robustece o conjunto das demais garantias constitucionais, cuja realização é fragilizada sem a autossuficiência alimentar da população, ideia implícita no conceito de segurança alimentar. Pois como afirmou, nos idos dos anos 1940, o pioneiro nos estudos sobre a insegurança alimentar, o eminente brasileiro Josué de Castro, a quem prestamos nossa homenagem: o primeiro direito humano é o de não passar fome.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2023, e quanto ao mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,                      de setembro de 2023.

**Senador Davi Alcolumbre, Presidente**

**Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora**

7



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 3535, DE 2023

(nº 1.184/2015, na Câmara dos Deputados)

Cria cargos de provimento efetivo, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União.

**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=1322115&filename=PL-1184-2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1322115&filename=PL-1184-2015)



[Página da matéria](#)

Cria cargos de provimento efetivo, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam criados nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União os cargos efetivos, os cargos em comissão e as funções comissionadas constantes dos Anexos I, II e III desta Lei, respectivamente.

Art. 2º O Superior Tribunal Militar editará as instruções necessárias à implementação dos cargos e das funções criados por esta Lei.

Art. 3º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas à Justiça Militar da União no orçamento geral da União.

Art. 4º A eficácia do disposto nesta Lei fica condicionada à expressa autorização em anexo próprio da lei orçamentária anual com a respectiva dotação prévia, nos termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, atendidas as limitações previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e demais normas constitucionais e legais aplicáveis.

Parágrafo único. Se a autorização orçamentária for insuficiente para o provimento integral dos cargos e das funções criados nesta Lei, novos provimentos deverão constar de autorização específica da lei orçamentária do exercício em que ocorrerem.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS,        de        de 2023.

ARTHUR LIRA  
Presidente

ANEXO I  
Acréscimo de Cargos de Provimento Efetivo

Quadro Permanente da Secretaria do Superior Tribunal Militar

Cargos de Provimento Efetivo	Quantidade
Analista Judiciário	86
Técnico Judiciário	58
Total	144

Quadro Permanente das Auditorias da Justiça Militar da União

Cargos de Provimento Efetivo	Quantidade
Analista Judiciário	63
Técnico Judiciário	33
Total	96

Quadro Permanente da Justiça Militar da União - Consolidado

Cargos de Provimento Efetivo	Quantidade
Analista Judiciário	149
Técnico Judiciário	91
Total	240



ANEXO II  
Acréscimo de Cargos em Comissão

Quadro da Secretaria do Superior Tribunal Militar

Cargos em Comissão	Quantidade
CJ-3	6
CJ-2	28
CJ-1	21
Total	55

Quadro das Auditorias da Justiça Militar da União

Cargos em Comissão	Quantidade
CJ-1	42
Total	42

Quadro da Justiça Militar da União - Consolidado

Cargos em Comissão	Quantidade
CJ-3	6
CJ-2	28
CJ-1	63
Total	97

ANEXO III  
Acréscimo de Funções Comissionadas

Quadro da Secretaria do Superior Tribunal Militar

Função Comissionada	Quantidade
FC-6	39
FC-5	7
FC-4	104
FC-3	-
FC-2	100
FC-1	-
Total	250

Quadro das Auditorias da Justiça Militar da União

Função Comissionada	Quantidade
FC-6	59
FC-5	-
FC-4	25
FC-3	-
FC-2	46
FC-1	23
Total	153

Quadro da Justiça Militar da União - Consolidado

Função Comissionada	Quantidade
FC-6	98
FC-5	7
FC-4	129
FC-3	-
FC-2	146
FC-1	23
Total	403



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 123/2023/PS-GSE

Brasília, 11 de julho de 2023.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador ROGÉRIO CARVALHO  
Primeiro-Secretário do Senado Federal

Assunto: **Envio de proposição para apreciação**

Senhor Primeiro-Secretário,

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 1.184, de 2015, do Superior Tribunal Militar, que "Cria cargos de provimento efetivo, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União".

Atenciosamente,

LUCIANO BIVAR  
Primeiro-Secretário

Recebido em 11/07/23  
Hora: 14:36  
Luciano Bivar Salgado - Matr. 91675  
Secretário



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luciano Bivar  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg.autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD23250231600>



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

<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3.535, de 2023 (PL nº 1.184, de 2015), do Superior Tribunal Militar, que *cria cargos de provimento efetivo, cargos em comissão e funções comissionadas nos Quadros Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal Militar e das Auditorias da Justiça Militar da União*.

Relator: Senador **HUMBERTO COSTA**

### I – RELATÓRIO

Em 2015, o Superior Tribunal Militar (STM) encaminhou ao Congresso Nacional o Ofício nº 197, que continha anteprojeto de lei aprovado pelo Plenário daquela Corte. Na Câmara dos Deputados, a matéria tramitou em regime de apreciação conclusiva pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e Cidadania, ao longo dos anos seguintes. O autógrafo foi encaminhado a esta Casa Legislativa em julho deste ano.

A proposição contém cinco artigos e três anexos. Cria cargos efetivos, cargos em comissão e funções comissionadas na Secretaria do Superior Tribunal Militar e nas Auditorias da Justiça Militar da União. Após deliberação desta Casa, a Lei entrará em vigor na data de sua publicação, conforme previsto na cláusula de vigência, porém isso não exime o condicionamento de sua eficácia à existência de autorização expressa na Lei Orçamentária Anual, com a respectiva dotação prévia, nos termos do art. 169 da Constituição Federal e demais normas



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

de finanças públicas, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

A matéria foi distribuída à esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) conforme despacho da Presidência publicado no Diário do Senado Federal nº 129, de 1º de agosto de 2023.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência ou outros meios. Também é cabe à CCJ emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente as que tratem de órgãos do serviço público civil da União e servidores da administração direta e indireta do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Territórios (art. 101, II, “f”, RISF).

Ademais, compete, ainda, a este colegiado, conforme disposto no art. 101, II, “p”, do Regimento Interno, opinar sobre matérias a que se refere o art. 96, II, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a competência privativa dos Tribunais Superiores de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos.

Portanto, quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, nada há que se opor ao PL nº. 3.535, de 2023.

No mérito, o projeto cria 240 cargos de provimento efetivo, 97 cargos em comissão e 403 funções comissionadas no âmbito do STM. A Corte Militar realizou concurso público em 2017, cuja validade se estende até o ano de 2024. A aprovação deste PL viabilizará a reposição da força de trabalho no órgão, objetivo inicial da proposição desde sua apresentação perante a Câmara dos Deputados.

A Justiça Militar é a parte do Poder Judiciário no nosso país que processa e julga crimes militares previstos no Código Penal Militar (art. 124 da



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

Constituição Federal). O STM é composto por 15 ministros, sendo 10 militares e cinco civis, e sua estrutura administrativa refere-se a doze circunscrições judiciárias militares espalhadas pelo país e uma Secretaria-Geral em Brasília, Distrito Federal. Essa capilaridade e a natureza dos serviços prestados impõem que o corpo técnico do órgão tenha vínculo efetivo com a União, inibindo o recurso a servidores cedidos e temporários e em alinhamento com a melhor prática de recrutamento e seleção de recursos humanos na administração pública: o concurso público. Dessa maneira, não há reparos quanto à constitucionalidade material da proposição.

Sobre a técnica legislativa do PL, não se vislumbra quaisquer ofensas aos princípios gerais do sistema jurídico ou demais princípios e regras de leis ordinárias ou complementares. Ainda, a proposição foi redigida em conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.535, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

8



Of. nº 174/2023/SGM-P

Brasília, na data da chancela.

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 5.384, de 2020, da Câmara dos Deputados, que “Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública”.

Atenciosamente,

ARTHUR LIRA  
Presidente





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 5384, DE 2020

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

**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=1946595&filename=PL-5384-2020](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1946595&filename=PL-5384-2020)



[Página da matéria](#)

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

Art. 2º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos

estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo *per capita*.”(NR)

“Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 1º No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput* deste artigo, as remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, a autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.

§ 2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições federais de ensino superior, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições

de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.”(NR)

“Art. 4º .....

§ 1º No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1 (um) salário mínimo *per capita*.

§ 2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições de educação de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.”(NR)

“Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos,

pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput* deste artigo, as remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, aos autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou às pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.”(NR)

“Art. 6º O Ministério da Educação e os ministérios responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade racial, de implementação da política indígena e indigenista, de promoção dos direitos humanos e da cidadania e de promoção de políticas públicas para a juventude serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa especial de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).”(NR)

“Art. 7º A cada 10 (dez) anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a avaliação do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como dos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública.

Parágrafo único. O Ministério da Educação divulgará, anualmente, relatório com informações sobre o programa especial de acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio, do qual deverá constar, pelo menos, dados sobre o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários desta Lei." (NR)

"Art. 7º-A Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social terão prioridade para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino."

"Art. 7º-B As Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*."

"Art. 7º-C Após 3 (três) anos da divulgação dos resultados do censo do IBGE, o Poder Executivo deverá adotar metodologia para atualizar anualmente os percentuais de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência em relação à população das unidades da Federação, na forma da regulamentação."

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

ARTHUR LIRA  
Presidente



---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012 - Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades; Lei de Cotas nas Universidades; Lei de Cotas Sociais - 12711/12  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2012;12711>

**EMENDA SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI Nº 5.384, DE 2020**

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escolas públicas.

Autores: Deputada MARIA DO ROSÁRIO E OUTROS

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, indígenas, pardos e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escolas públicas.

Art. 2º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

§1º No preenchimento das vagas de que trata o *caput* deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,0 salário mínimo (um salário mínimo) *per capita*. (NR)

§2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições de ensino federais de ensino técnico de nível médio, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, não alcançando nota para ingresso por esta modalidade, passarão a concorrer pelas vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições de educação de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, indígenas, pardos e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

§ 3º Fica proibida a aplicação do critério da heteroidentificação.

§ 4º Na validação da autodeclaração deverá ser observado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões; presunção *juris tantum* e *prima facie* (porém relativa) de boa-fé em favor da declaração.

§ 5º Na validação da autodeclaração parda serão adotados critérios similares aos adotados para a autodeclaração indígena e quilombola e proibida a exclusão de autodeclarados pardos por critérios fenotípicos.

“Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, indígenas, pardos e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, indígenas, pardos e quilombolas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (NR)

§1º No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, para autodeclarados pretos, indígenas, pardos e quilombolas ou por pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (NR)

§2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições de ensino federais de ensino superior, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, não alcançando nota para ingresso por esta modalidade, passarão a concorrer pelas vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, indígenas, pardos e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.”

“Art. 4º .....

§1º No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,0 salário mínimo (um salário mínimo) *per capita*. (NR)

§2º Nos concursos seletivos para ingresso nas instituições de ensino federais de ensino técnico de nível médio, os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, não alcançando nota para ingresso por esta modalidade, passarão a concorrer pelas vagas reservadas pelo programa especial para o acesso às instituições de educação de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, indígenas, pardos e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

§ 3º Fica proibida a aplicação do critério da heteroidentificação.

§ 4º Na validação da autodeclaração deverá ser observado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões; presunção juris tantum e prima facie (porém relativa) de boa-fé em favor da declaração.

§ 5º Na validação da autodeclaração parda serão adotados critérios similares aos adotados para a autodeclaração indígena e quilombola e proibida a exclusão de autodeclarados pardos por critérios fenotípicos.

“Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, indígenas, pardos e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, indígenas, pardos e quilombolas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. (NR)

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser destinadas, primeiramente, para autodeclarados pretos, indígenas, pardos e quilombolas ou por pessoas com deficiência e, posteriormente, completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.” (NR)

“Art. 6º O Ministério da Educação e os ministérios responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade racial, de implementação da política indígena e indigenista, de promoção dos direitos humanos e da cidadania, e o de promoção de políticas públicas para a juventude serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que

trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).” (NR)

“Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, indígenas, pardos, quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (N.R.)

Parágrafo único. O Ministério da Educação divulgará, anualmente, relatório com informações sobre o programa especial de acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio constando, pelo menos, dados sobre o acesso, permanência e conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários desta Lei.”

“Art. 7-A Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social terão prioridade para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino.”

“Art. 7-B As Instituições Federais de Ensino Superior, no âmbito de sua autonomia e observada a importância da diversidade para o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, promoverão políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, indígenas, mestiços (pardos) e quilombolas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*.”

“Art. 7-C Após 3 (três) anos da divulgação dos resultados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Poder Executivo deverá adotar metodologia para atualizar anualmente os percentuais de pretos, indígenas, pardos e quilombolas e pessoas com deficiência em relação à população das unidades da Federação, na forma da regulamentação.”

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

Plenário do Senado, em 31 de agosto de 2023.

Senador PLÍNIO VALÉRIO

(PSDB-AM)

### JUSTIFICAÇÃO

O Presente projeto de lei tem por finalidade alterar a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que “Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências”.

A despeito dos benefícios que esta legislação trouxe para a inclusão de grupos historicamente discriminados e em atender reparação histórica, muitos são os processos administrativos e judiciais de autoria de pessoas em sua quase totalidade do povo mestiço excluídas pelas denominadas juntas de “heteroidentificação”, por não apresentarem fenótipo negroide (a despeito do termo ‘pardo’ se referir a qualquer miscigenado, inclusive os não descendentes de pretos, que compõem significativo percentual da população brasileira), pois pardos não têm padrão de aparência.

Esta exigência revela-se discriminatória, haja vista, p. ex., não ser exigido de autodeclarados indígenas que tenham fenótipo de indígenas, nem de quilombolas.

Invertendo o objetivo da lei, tal exigência torna-se um obstáculo à inclusão de pardos, cerca de 100 milhões de brasileiros, em sua maioria descendente de miscigenação entre indígenas e brancos, fato ocorrido amplamente no território brasileiro, haja vista que a Coroa Portuguesa, em 1755, incentivou o casamento entre brancos e índios, garantindo que os seus descendentes mestiços não seriam discriminados:

Alvará Régio de 4 de abril de 1755.

- Eu, El Rey. Faço saber aos que este meu Alvará de ley virem, que considerando o quanto convém que os meus reaes domínios da America se povoem, e que para este fim póde concorrer muito a communicação com os Indios, por meio de casamentos: sou servido declarar que os meus vassallos deste reino e da America, que casarem com as Indias della, não ficao com infamia alguma, antes se farão dignos da minha real atenção; e que nas terras, em que se estabelecerem, serão preferidos para aquelles lugares e occupaçoens que couberem na graduação das suas pessoas, e que seus filhos e descendentes serão habeis e capazes de qualquer emprego, honra, ou dignidade, sem que necessitem de dispensa alguma, em razão destas alianças, em que serão tambem comprehendidas as que já se acharem feitas antes desta minha declaração: E outrosim proibo que os ditos meus vassallos casados com Indias, ou seus descendentes, sejaõ tratados com o nome de

Caboucolos, ou outro similhante, que possa ser injurioso; e as pessoas de qualquer condição ou qualidade que praticarem o contrario, sendo-lhes assim legitimamente provado perante os ouvidores das comarcas em que assistirem, serão por sentença destes, sem apellação, nem agravo, mandados sahir da dita comarca dentro de um mez, e até mercê minha; o que se executará sem falta alguma, tendo porém os ouvidores cuidado em examinar a qualidade das provas e das pessoas que jurarem nesta materia, para que se não faça violencia ou injustiça com este pretexto, tendo entendido que só haõ de admittir queixa do injuruado, e não de outra pessoa. O mesmo se praticara a respeito das Portuguezas que casarem com Indios: e a seus filhos e descendentes, e a todos concedo a mesma preferencia para os officios, que houver nas terras em que viverem; e quando succeda que os filhos ou descendentes destes matrimonios tenhaõ algum requerimento perante mim, me farão saber esta qualidade, para em razão della mais particularmente os attender. E ordeno que esta minha real resolução se observe geralmente em todos os meus dominios da America. Pelo que mando ao vice-rey e capitão general de mar e terra do estado do Maranhão e Pará, e mais conquistas do Brasil, capitaens móres dellas, chancelleres, e desembargadores das Relaçoens da Bahia e Rio de Janeiro, ouvidores geraes das Comarcas, juizes de fóra e ordinarios, e mais justiças dos referidos estados, cumpraõ e guardem o presente alvará de ley, e o fação cumprir e guardar na fórmã que nelle se contém; o qual valerá como carta, posto que seu effeito haja de durar mais de um anno, e se publicará nas ditas comarcas, e em minha chancellaria mór da corte, e reino, onde se registrará, como tambem nas mais partes, em que similhantes alvarás se costumaõ registrar; e o proprio se lançará na Torre do Tombo. Lisboa, quatro de abril de mil setecentos e cincoenta e cinco. - Rey.

A escravidão de indígenas perdurou até 1755, mas a escravização de seus descendentes pardos, aos quais se somaram posteriormente os pardos também descendentes de pretos (estes tendo chegado ao Brasil em 1549), prorrogou-se até 1888, sendo os pardos, assim, o segmento escravizado por mais tempo na história do Brasil, digno, portanto, de políticas específicas de reparação histórica e de inclusão nas políticas de reservas de vagas.

Este substitutivo visa, assim, a proibir a heteroidentificação, haja vista que o percentual de vagas reservadas corresponde ao total de autodeclarados em cada unidade da Federação, e assegurar que sejam reservadas aos pardos (mestiços) suas cotas específicas, correspondentes ao seu percentual na população do Estado. Afirma-se ainda, que o Brasil adota a autodeclaração como técnica de identificação racial, sendo os heteroidentificados um subconjunto do universo amostral dos brasileiros autodeclarados.

Visa também assegurar que na validação da autodeclaração deverá ser observado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões; e presunção *juris tantum* e *prima facie* (porém relativa) de boa-fé em favor da declaração.

Certos do acolhimento dos nobres pares, solicitamos o apoio a esta propositura.

Sala das reuniões, em 31 de agosto de 2023.

Senador PLÍNIO VALÉRIO  
(PSDB-AM)





**EMENDA Nº - CCJ**  
(ao PL nº 5.384, de 2020)

Dê-se ao Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.

**Art. 2º** Os arts. 1º, 4º, 6º e 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passam a vigorar com as seguintes redações:



“**Art. 1º** As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.” (NR)

“**Art. 4º** As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) *per capita*.” (NR)

“**Art. 6º** O Poder Executivo será responsável por acompanhar e avaliar o programa de que trata esta Lei.

*Parágrafo único.* Será publicado relatório anual que permita avaliar a eficácia do programa.” (NR)

“**Art. 7º** A revisão legislativa do programa de que trata esta Lei deverá ser considerada a cada oito anos.” (NR)

**Art. 2º** Revoguem-se os arts. 3º, 5º e 8º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

**Art. 3º** A contagem do prazo de oito anos a que faz menção o art. 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, inicia-se com a entrada em vigor desta Lei.

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

## JUSTIFICAÇÃO

É com surpresa que verificamos o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 5.384, de 2020. É certo que a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, requer a promoção de sua revisão no prazo de dez anos. Nesse sentido, há mérito no PL. Contudo, tal como se verifica, essa revisão é feita sem qualquer embasamento.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador FLÁVIO BOLSONARO



Ora, embora 11 anos tenham se passado desde a promulgação daquela Lei, observa-se com tristeza que há um vácuo do poder público na sua obrigação de avaliar a eficácia da Lei. Afinal, nada há, com conteúdo oficial, que diga quais mudanças realmente ocorreram – se é que houve alguma mudança alvissareira.

Como observou o Tribunal de Contas da União, “não é possível avaliar o real impacto da política de cotas e as ações necessárias para que tenha resultado efetivo na sociedade”.

Ora, se há um apagão de dados, é irresponsável a promoção de revisão puramente ideológica. Correto é, sim, promover uma expansão da política de cotas, afastando-a dos critérios raciais e deixando-a puramente sob a égide da fragilidade social e da hipossuficiência econômica.

Assim, certos de ser este o caminho mais junto, propomos emenda substitutiva que, de maneira simples e humanista, permita o usufruto das cotas em instituições federais de ensino técnico de nível médio, bem como em universidades federais, por aqueles alunos que sejam oriundos de famílias cuja renda *per capita* seja igual ou inferior a um salário-mínimo e meio.

Sala da Comissão,

**Senador FLÁVIO BOLSONARO**  
**PL/RJ**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5384, de 2020, da Deputada Maria do Rosário, que *altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.*

Relator: Senador **PAULO PAIM**

**I – RELATÓRIO**

Em exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 5.384, de 2020, de autoria dos Deputados Maria do Rosário, Damião Feliciano e outros, que busca alterar a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como Lei de Cotas, para dispor sobre o programa especial de acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio para estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e para pessoas com deficiência, bem como para aqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública.

Tendo sido relator da matéria no âmbito da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), aproveito, neste relatório, as considerações feitas quando da tramitação do projeto naquele colegiado, que

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

entendo resumirem a contento os propósitos do PL e as alterações que ele pretende introduzir na Lei nº 12.711, de 2012.

As primeiras modificações propostas se dão no parágrafo único do art. 1º e nos arts. 3º a 7º da Lei para, em relação ao ingresso em instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio:

- a) reduzir para um salário mínimo *per capita* o rendimento familiar mensal máximo a ser observado para o preenchimento do percentual de vagas destinado para estudantes oriundos de famílias de baixa renda entre as vagas reservadas a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas;
- b) incluir quilombolas expressamente entre os destinatários das vagas;
- c) modificar a destinação das vagas, em caso de não preenchimento, dirigindo as remanescentes, primeiramente, para autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas ou a pessoas com deficiência e, posteriormente, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública;
- d) estabelecer que os candidatos concorrerão às vagas reservadas pelo programa especial para acesso às instituições apenas se não alcançarem, inicialmente, as notas para ingresso às vagas disponibilizadas para ampla concorrência;
- e) ampliar os órgãos responsáveis pelo acompanhamento e pela avaliação do programa;
- f) fixar a avaliação do programa, e não a revisão, a cada dez anos, e determinar a divulgação anual de relatório com informações sobre o acesso, a permanência e a conclusão dos alunos beneficiários e não beneficiários da Lei.

O projeto propõe, ainda, acrescentar à Lei das Cotas os arts. 7º-A, 7º-B e 7º-C, prevendo que:

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

- a) os alunos optantes pela reserva de vagas e em situação de vulnerabilidade social tenham prioridade para o recebimento de auxílio estudantil;
- b) as instituições federais de ensino superior promovam ações afirmativas em seus programas de pós-graduação *stricto sensu*; e
- c) o Poder Executivo adote, após 3 anos da divulgação, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos resultados do Censo, metodologia para atualizar anualmente os percentuais de pretos, pardos, indígenas, quilombolas e de pessoas com deficiência em relação à população das unidades da Federação.

Ao final, fixa a vigência imediata da Lei em que a proposição se tornar.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados foi, como já dito, encaminhado primeiramente à CDH, onde a matéria foi aprovada sem emendas, seguindo para a análise desta CCJ.

Neste colegiado, o projeto recebeu uma emenda, de autoria do Senador Plínio Valério, consistente em substitutivo integral, propondo:

- (i) vedar a aplicação do critério de heteroidentificação nos programas especiais de cotas para ingresso nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio;
- (ii) determinar a observância, no processo de validação da autodeclaração, dos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da fundamentação das decisões, bem como estabelecer presunção *juris tantum* e *prima facie* de boa-fé na declaração; e



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- (iii) aplicar, na validação da autodeclaração parda, critérios similares aos utilizados na autodeclaração indígena e quilombola, proibindo-se a exclusão de autodeclarados pardos por critérios fenotípicos.

## II – ANÁLISE

Inicialmente, pontuo ser uma honra e imensa alegria ter sido designado relator da matéria não apenas na CDH, mas também nesta CCJ, pois se trata de temática que pude acompanhar de perto desde suas primeiras discussões no Congresso Nacional, ocorridas há mais de duas décadas. Elaborei o projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010), o primeiro diploma legal a prever a utilização de ações afirmativas, pelo Estado e pela iniciativa privada, para a correção de desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. Tive a oportunidade, também, de relatar o projeto de lei que deu origem à Lei de Cotas, que ora é objeto de aperfeiçoamento, em período no qual a implementação de uma política de inclusão racial, em cultura multicultural como a brasileira, era ainda vista com desconfiança e questionamento por parte da sociedade.

Feitas essas considerações exordiais, passo à análise do PL, que abrange o exame de sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito, nos termos do art. 101, I e II, *f*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

As políticas de ações afirmativas encontram supedâneo em diversos preceitos da Constituição Federal, dos quais merecem destaque o art. 3º, I, III e IV, e, em sua compreensão mais adequada, o art. 5º, *caput*, que, ao aludir ao direito à igualdade, tem em mira, antes de tudo, a igualdade material ou substancial. Para que esta se verifique, é necessário, muitas vezes, que o Poder Público dê tratamento diferenciado e mais benigno a parcelas marginalizadas e desfavorecidas da população. Outro não foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 (DJ de 20.10.2014):





## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador PAULO PAIM

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante **ações** de natureza estrutural, seja de **ações afirmativas**, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação **afirmativa**. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação **afirmativa** fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

Como se vê, para que uma política de ação afirmativa seja constitucionalmente legítima, deve ter por finalidade atribuir certas vantagens a grupos sociais desfavorecidos, com o objetivo de permitir-lhes a superação de





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

desigualdades historicamente construídas e ainda existentes. Por óbvio, tal política deve se revelar eficaz no atingimento desse objetivo. Ademais, só se justifica enquanto perdurar o quadro de exclusão social que motivou a sua instituição.

Ninguém nega que os grupos contemplados pela Lei de Cotas se encontram numa situação desfavorável quando comparados ao restante da população. Os indicadores sociais falam por si. Na educação básica, o ensino privado é restrito a um pequeno percentual da população, que auferir maior renda e desfruta de melhores oportunidades nos mais variados âmbitos. Como consequência disso, o acesso ao ensino superior pela população mais pobre é duplamente dificultado. As condições de disputa nos processos seletivos de instituições públicas de ensino superior, na ausência de políticas de ação afirmativa, são injustas, tendo em vista as diferenças de oportunidades nas etapas anteriores da formação educacional. E o acesso ao ensino superior em instituições privadas encontra impedimentos de natureza econômica.

Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 2019, intitulada *Desigualdades Sociais por Cor ou Raça*, revela que trabalhadores brancos possuem renda 74% superior, em média, aos pretos e pardos. O percentual de trabalhadores no mercado informal e as taxas de desocupação entre pretos e pardos são bem superiores às verificadas entre trabalhadores brancos. A taxa de analfabetismo de pretos e pardos é 2,3 vezes superior à da população branca, e a de conclusão do ensino médio é 20% inferior. A mesma pesquisa revelou que, enquanto quase 80% dos brancos de 18 a 24 anos que estudam estavam matriculados no ensino superior em 2018, a proporção era de apenas 55,6% no caso de estudantes pretos e pardos. Essa situação já foi pior. Dois anos antes, o percentual de pretos e pardos na faixa etária sob análise matriculados no ensino superior era de 50,5%. A evolução desse indicador, a exemplo de outros citados mais à frente, demonstra que a política de cotas tem, de fato, contribuído para aumentar a presença de pretos e pardos no ensino superior.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Também não se afigura controverso que maiores oportunidades de ensino constituem importante mecanismo de ascensão social. Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (*Education at a Glance 2020*), que comparou o diferencial de salário médio por nível de escolaridade em 37 países, apontou ser o Brasil um dos países onde esse diferencial é mais elevado: a remuneração de quem concluiu o ensino médio é 46% superior à de quem não o concluiu, e a de quem concluiu o ensino superior é 144% superior à de quem concluiu o ensino médio.

Tendo presente isso, cumpre examinar a compatibilidade das modificações previstas no PL com as condicionantes constitucionais legitimadoras de ações afirmativas. A primeira mudança relevante é a redução do limite de renda familiar *per capita* para a subcota prevista para o ingresso em instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio. Atualmente, metade das vagas reservadas a quem tenha cursado integralmente o ensino médio ou fundamental, conforme o caso, em escolas públicas deve ser preenchida por quem tenha renda *per capita* mensal familiar de até 1,5 salário mínimo. O projeto reduz esse limite para 1 salário mínimo. Com isso, assegura mais vagas para pessoas mais pobres, o que se coaduna com os objetivos constitucionais de redução da pobreza e da desigualdade. No mesmo sentido caminha a inclusão dos quilombolas como grupo favorecido por essa política.

O projeto também modifica a regra de redistribuição de vagas remanescentes. Hoje, no caso de a metade das vagas para ingresso nas instituições de ensino, reservadas a estudantes oriundos de escola pública, não serem totalmente preenchidas com observância da proporção de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência da respectiva unidade da Federação, as remanescentes devem ser atribuídas aos outros estudantes egressos de escola pública. O projeto determina que, antes dessa redistribuição, outra seja feita entre o conjunto de pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência aprovados. Assim, se, por exemplo, não forem aprovados indígenas egressos de escola pública em percentual equivalente à sua proporção na população do Estado, deverão ser convocados para as vagas que deixaram de ser providas segundo aquela proporção os excedentes dos outros grupos contemplados (pretos, pardos,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

quilombolas e pessoas com deficiência). Apenas se não houver excedentes nesses grupos é que serão convocados para as vagas não preenchidas outros egressos de escola pública. Aqui também o Projeto se coaduna com os requisitos legitimadores das ações afirmativas, uma vez que, entre diferentes categorias de grupos desfavorecidos, beneficia em maior medida os que se encontram em pior situação. Com efeito, provir de escola pública evidencia um quadro socioeconômico menos favorecido, mas o pertencimento a um daqueles outros grupos agrega à condição de aluno de escola pública mais um fator de desequiparação. Dito de outro modo, entre os egressos de escola pública, deve-se dar maior prioridade àqueles que forem pretos, pardos, quilombolas e pessoas com deficiência.

Está igualmente em sintonia com as razões justificadoras de ações afirmativas a previsão do Projeto segundo a qual não se levará em conta, para efeito de preenchimento pelo sistema de cotas, a vaga do estudante que, mesmo podendo se beneficiar desse sistema, conseguir se classificar pelas regras de ampla concorrência. Tal medida possibilita que mais estudantes provenientes de escolas públicas ingressem em instituições federais de ensino superior e ensino técnico de nível médio. Penso que a maior afluência dos egressos da rede pública de ensino não inviabilizará o acesso dos estudantes provenientes da rede particular. De resto, a reserva de 50% das vagas para os estudantes de escolas públicas ainda é menos representativa que a sua proporção no total de matriculados. Segundo o Censo da Educação Básica de 2022, mais de 87% das matrículas no ensino médio se dão na rede pública de ensino. No Ensino Fundamental, esse percentual chega próximo de 83%. Não é demais lembrar que, noutra política de ação afirmativa – as cotas para ingresso no serviço público federal –, já vigora regra segundo a qual *os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas* (art. 3º, § 1º, da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014).

Como observado pelo STF no julgamento da ADPF nº 186, outra característica das políticas de ação afirmativa é a sua temporariedade. Tal caráter não é afetado pelas mudanças efetuadas pelo Projeto no art. 7º da Lei, ao substituir



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

o termo “revisão” por “avaliação”. Considerando que a redação atual da Lei alude apenas a uma única revisão, o PL tem o mérito de tornar a avaliação periódica, devendo se realizar a cada dez anos, subsidiada por dados que deverão ser anualmente divulgados pelo Ministério da Educação. Como as cotas são instituídas por lei, somente outra lei pode pôr fim a essa política. Não faria sentido a própria lei instituidora das cotas estabelecer o seu prazo de vigência, pois não é possível antever se, ao fim desse prazo, não mais existirão as razões que levaram à sua criação. O fundamental é dotar o administrador e o legislador de informações que os subsidiem no processo de implementação da política pública e de tomada de decisão quanto à sua continuidade. Nesse sentido, o art. 7º-C, acrescentado pelo Projeto, ao estipular que o Poder Executivo deverá atualizar anualmente os percentuais de pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, propicia uma aplicação da Lei mais aderente aos propósitos do legislador.

Não vislumbro óbices de constitucionalidade material relativamente aos outros artigos acrescentados à Lei pelo PL (arts. 7º-A e 7º-B). A oferta de auxílio estudantil aos cotistas em situação de vulnerabilidade social é, em grande parte dos casos, condição para eficácia da política de cotas, reduzindo os riscos de abandono ou desistência do curso. Ademais, o PL se limita a classificar os cotistas naquela situação como grupo prioritário para o recebimento do auxílio. Por seu turno, a instituição de política de ações afirmativas no âmbito dos programas de pós-graduação *stricto sensu* das instituições federais de ensino superior se funda nas mesmas razões que justificam as cotas. Para citar apenas os reflexos da maior escolaridade na renda do indivíduo, o já citado relatório da OCDE informa que a remuneração média de quem conclui pós-graduação *stricto sensu* no Brasil é 345% superior à das pessoas com ensino médio completo.

Quanto à constitucionalidade formal, por tratar-se de política de ação afirmativa desenvolvida no âmbito de instituições federais de ensino, a lei que disponha sobre ela deve ser federal. No concernente à iniciativa legislativa, observo que o Projeto, de autoria de Deputada Federal, promove alteração em uma política pública já existente, modificando alguns de seus critérios. Não cria novos órgãos ou entidades na Administração Pública nem importa aumento de

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

despesa para o Poder Executivo. O STF tem, nos últimos anos, promovido a revisão de sua jurisprudência referente à reserva de iniciativa e admitido a iniciativa parlamentar para leis que disponham sobre políticas públicas. Nessa linha, confirmam-se os seguintes julgados: Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 (DJ de 11.10.2016), Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.727 (DJ de 28.04.2023), ADI nº 4.729 (DJ de 16.06.2020).

No tocante à juridicidade, também não identifiquei qualquer impedimento ao Projeto, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; (ii) a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico; (iii) possui o atributo da generalidade; (iv) possui caráter cogente, vinculando o Poder Público; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de Direito pátrio.

Não se verificando ofensa a normas regimentais na tramitação, passo ao exame do mérito do PL. Como já visto, trata-se de proposta que busca revisar a Lei nº 12.711, de 2012, em sintonia com a previsão de seu art. 7º, segundo o qual a revisão do programa deveria ocorrer no prazo de dez anos a contar da data de publicação da Lei. Por intermédio da reformulação apresentada, o PL visa aprimorar os mecanismos de promoção, monitoramento e avaliação da inclusão nas instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio de grupos sociais com histórica desvantagem em relação ao acesso à educação.

Durante seus onze anos de vigência, a Lei de Cotas promoveu a inclusão de grupos desprivilegiados e sub-representados nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e superior. Como resultados positivos, o modelo já implementado e em funcionamento se demonstrou apto a promover a valorização da identidade de grupos étnico-raciais, a inserção desses grupos na sociedade e o avanço do pluralismo nas mais diversas instituições de ensino nacionais, auxiliando no processo de superação de condições históricas de marginalidade e desigualdades de oportunidades que, no passado, eram indevidamente naturalizadas.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

As consequências e os efeitos concretos da política são perceptíveis. Até a década de 1990, diante da inexistência de programas de ação afirmativa nas universidades brasileiras, os alunos de ensino superior no país eram quase todos brancos e oriundos de escolas privadas de maior prestígio. Já entre 2012 e 2016, de acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a participação de estudantes oriundos do ensino em escolas públicas nas instituições federais de ensino superior cresceu 15%, ao passo que a participação de estudantes pardos, pretos e indígenas egressos de escolas públicas aumentou 39%.

Nesse período, os efeitos perniciosos apontados outrora pelos críticos dos programas de cotas não se confirmaram: o ambiente acadêmico não se transformou em palco de conflitos sociais, não houve a redução do nível acadêmico do ensino e não se aumentou o grau de evasão dos cursos em decorrência das cotas. Pelo contrário, de forma geral, o desempenho do aluno cotista não se demonstrou significativamente inferior ao do aluno não-cotista e os impactos positivos da promoção da educação para essa parcela da população foram evidenciados no maior acesso à renda e a oportunidades sociais, assim como na menor incidência de violência, seja como vítimas seja como perpetradores.

Contudo, ainda não se podem dar por cumpridos os objetivos que a política de cotas busca implementar. A relevância da medida persiste, pois ainda é manifesto o abismo social que separa os grupos que a política busca favorecer e a população branca e de maior renda, especialmente em se tratando de níveis educacionais e de acesso ao ensino superior. Entre tantos outros indicadores, os já citados, sobre analfabetismo, conclusão do ensino médio e matrículas no ensino superior, são provas eloquentes disso.

Aponto, também, como clara evidência de que a missão do programa de cotas ainda não está cumprida e deve ser renovada, a Meta 12 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Ela estabelece que o Poder Público deverá buscar atingir, até 2024, uma taxa líquida de matrícula na educação superior de 33%. Essa meta já havia sido atingida, com folga, pela





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

população branca, em 2018. Segundo a citada pesquisa do IBGE, o percentual de jovens brancos entre 18 e 24 anos que frequentavam ou já haviam concluído o ensino superior era de 36,1%, praticamente o dobro do verificado entre jovens pretos e pardos, que chegava a 18,3%.

Essas disparidades se refletem, inclusive, na representatividade dos pretos e pardos no corpo docente das universidades públicas. Na Universidade de São Paulo, por exemplo, somente 1,8% dos mais de 5 mil professores são pardos e o percentual de pretos é de 0,3%.

Os argumentos lançados em defesa da constitucionalidade do Projeto não diferem, na essência, daqueles que, no mérito, justificam a sua aprovação. Com efeito, o caráter meritório da PL reside justamente na sua aptidão para realizar os objetivos constitucionais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais, promover o bem-estar de todos, sem preconceitos e quaisquer formas de discriminação.

Gostaria, no entanto, de destacar alguns pontos, que reputo mais relevantes. Como já referido, é salutar a inclusão dos quilombolas como destinatários da política de cotas, hoje uma das lacunas verificadas na Lei, de modo que o ingresso em vagas específicas para esse grupo depende atualmente da determinação interna de cada instituição de ensino.

Quanto à previsão de prioridade no acesso à assistência estudantil por alunos em situação de vulnerabilidade inscritos pela política de cotas, esse necessário suporte durante a experiência acadêmica pode não apenas diminuir a evasão de estudantes por questões financeiras, de transporte e de moradia, mas também contribuir para aumentar seu rendimento escolar.

A alteração nos critérios para preenchimento das cotas também se demonstra salutar. Ao estabelecer que os candidatos cotistas concorrem também às vagas da ampla concorrência, valendo-se do sistema de cotas somente quando a pontuação não for suficiente para ingressar por meio daquela modalidade, o PL



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

aperfeiçoa o atual sistema de cotas, garantindo que estudantes que prescindem dos programas de cotas não interfiram na nota de corte daqueles que concorrem pelo programa e não retirem oportunidades dos demais candidatos às vagas reservadas.

A modificação da ordem de destinação das vagas remanescentes em casos de não preenchimento para, primeiramente, contemplar autodeclarados pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência e, posteriormente, estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escola pública, também é benéfica para os efeitos de inclusão, promoção da diversidade e democratização do ensino que o PL visa promover.

Sobre a redução dos critérios de renda entre os beneficiários do programa, a par da promoção do ingresso dos alunos mais vulneráveis economicamente, a medida supera potenciais distorções provocadas pela subcota baseada na renda familiar no sistema atualmente vigente. A norma em vigor parece ter ignorado que mais de 80% dos egressos de escola pública possuem renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Ora, se a essa parcela foi reservada 50% das vagas, percentual bastante inferior ao total de alunos a que a medida potencialmente se destina, e as 50% restantes se destinam à parcela minoritária de estudantes com renda superior àquele limite, alunos de maior renda egressos de escola pública acabam por ter disponíveis possibilidades de acesso às vagas proporcionalmente mais altas.

Entendo ser importante, da mesma forma, a inclusão promovida dessas ações afirmativas também em nível de pós-graduação *stricto sensu*, preservada a autonomia acadêmica para a definição dessas políticas. A medida confere novas oportunidades de inclusão educacional e social de parcelas da população historicamente sub-representadas em categorias de prestígio social, como os maiores níveis de formação acadêmica. Na pós-graduação brasileira, a proporção de brancos entre mestres e doutores ainda é majoritária, o que demonstra a necessidade de se avançar nas práticas afirmativas também nesses espaços, tanto para fins de representatividade desses grupos no mercado profissional quanto para que suas experiências sejam compartilhadas na construção científica que deriva do ambiente acadêmico. Assim, trata-se de mais





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

um mecanismo de acesso à educação que pode auxiliar a erradicar barreiras que discriminam grupos tradicionalmente desfavorecidos.

Finalmente, o aprimoramento proposto de monitoramento contínuo da política, prevendo a reavaliação decenal do programa, além de análises anuais, pode apurar ainda mais o processo de reformulação e implantação da Lei em longo prazo, com resultados positivos para o aperfeiçoamento e a continuidade da política.

Quanto à emenda do Senador Plínio Valério, a despeito de tratar-se de substitutivo integral, inova substancialmente o texto aprovado pela Câmara dos Deputados por meio apenas da introdução de mais três parágrafos nos arts. 1º e 4º da Lei.

Em que pesem os nobres propósitos que animam o autor da emenda, proponho a sua rejeição, pelas razões a seguir expostas.

Como observação inicial, pontuo que o projeto já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e, sem emendas, pela CDH, encontrando-se em fase adiantada de tramitação. Qualquer mudança promovida no texto pelo Senado Federal que não seja meramente redacional implicará retorno da matéria à Câmara dos Deputados, sem qualquer garantia de que o exame das emendas da Casa revisora seja feito com a celeridade que se espera, quanto mais tendo em vista que a própria Lei previu a revisão do programa de cotas, passados dez anos de sua entrada em vigor.

Independentemente dessas questões circunstanciais, há também razões de mérito para rejeitar a emenda. Quanto ao interdito à heteroidentificação, não me parece razoável na forma como proposto. Ainda que o critério principal no programa de cotas deva ser a autodeclaração, o afastamento peremptório da heteroidentificação pode dar margem à interpretação de que ele não poderá ser utilizado nem mesmo para corrigir distorções resultantes de equívocos ou mesmo má-fé na autodeclaração. Nesse ponto, convém trazer à baila o decidido pelo STF no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 (DJe de

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

17.08.2017), que considerou válida a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, instituidora de cotas para ingresso no serviço público federal:

[A] fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

É certo que a heterogeneidade e diversidade étnica da população brasileira, marcada por forte miscigenação, torna complexa a análise fenotípica para se determinar quem deve ou não ser considerado pardo para ser beneficiário da política de cotas.

Contudo, a constituição política de uma identidade evoca múltiplas percepções do ser no mundo, e com isso, ao mecanismo de autodeclaração, se fez necessário acoplar o de heteroidentificação, permitindo o olhar do outro para contribuir na construção identitária que, para os fins da ação afirmativa em análise, se atrela fortemente aos aspectos fenotípicos.

Desde sua implantação, a aliança dos mecanismos de autodeclaração e heteroidentificação se demonstrou positiva, em especial para coibir fraudes nos processos seletivos que, infelizmente, se demonstraram bastante numerosas e preocupantes.

Nesse sentido, estudo desenvolvido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) aponta que, em 2019, dos 4.089 alunos que se autodeclararam pretos ou pardos e foram convocados para a heteroidentificação, 39,5% (1.614) sequer compareceram perante a comissão. Realidade semelhante foi detectada pela Universidade de Campinas (UNICAMP) onde, no processo seletivo 2019/2020, dos 1.144 candidatos autodeclarados pretos ou pardos que fizeram opção pelo sistema de cotas, 23,6% (270) não compareceram perante a comissão para avaliação.



## **SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Quanto à aplicação dos princípios e garantias processuais constitucionais (devido processo legal, ampla defesa, contraditório, motivação das decisões) ao processo administrativo de seleção para as instituições federais de ensino, ela se dará mesmo que a Lei não a preveja expressamente. E, a rigor, já existe lei determinando a aplicação desses princípios e garantias aos processos conduzidos no âmbito da Administração Pública Federal, dos quais o mencionado processo seletivo constitui exemplo. Trata-se da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com especial destaque para os seus arts. 2º e 3º.

Além disso, destaco que a disciplina da matéria no âmbito da Instrução Normativa nº 23, de 25 de julho de 2023, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, atualmente em vigor, apresenta total respeito aos direitos individuais, incluindo as garantias do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Por fim, quanto à aplicação, na validação da autodeclaração parda, de critérios similares aos utilizados na autodeclaração indígena e quilombola, entendo que não há paralelo entre essas situações. A Fundação Nacional do Índio pretendeu, por meio da Resolução nº 4, de 22 de janeiro de 2021, definir critérios específicos de heteroidentificação de indígenas, condicionantes do acesso a benefícios sociais. Tal Resolução foi suspensa menos de dois meses após a sua publicação, por decisão cautelar do Ministro Roberto Barroso, referendada pelo Plenário do STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, que a considerou violadora do art. 231 da Constituição Federal e dos arts. 1º e 2º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Como já havia alertado, em nota pública de fevereiro de 2021, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

1. A Constituição Federal de 1988 reconheceu aos povos indígenas o direito à autodeterminação, nos termos do art. 231, o que implica reconhecer-lhes “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.” Destarte, está no plano da autonomia dos povos indígenas a



## **SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

definição, implícita na própria cultura, de critérios de pertencimento ao grupo e, portanto, a capacidade de reconhecer quem são seus membros.

2. A 6aCCR/MPF entende que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é expressa ao estabelecer que “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”, ou seja, para determinar quem são os povos indígenas.

Tais especificidades dos povos indígenas (e, por simetria, dos quilombolas) não se fazem presentes na população parda em geral, de modo que não há sentido em estatuir, na forma pretendida pela emenda, critérios equivalentes para validação da autodeclaração de indígenas e pardos.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, e pela rejeição da Emenda nº 1.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

9



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.



SF/19700.37124-08

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º.** Esta Lei altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

**Art. 2º.** O inciso V do Art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º. ....

.....

V – .....

v) Parcerias Público Privadas;

w) Concessões de bens ou serviços públicos;

x) Adoção de Equipamentos Públicos. ” (NR)

**Art. 3º.** A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, passa a vigorar incluindo-se a Seção XI-A e os arts. 35-A a 35-D:

“Seção XI-A

1



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

### **Da adoção de equipamentos públicos**

Art. 35-A. A adoção de Equipamentos Públicos consiste na possibilidade, regulamentada por lei do ente proprietário dos equipamentos, de pessoa física ou jurídica se responsabilizar pela manutenção, restauração ou conservação de equipamento público de educação, lazer, cultura, recreação e esportes, tendo como contrapartida a associação do nome, utilização de espaço de propaganda ou uso de direito de imagem do equipamento adotado.

§ 1º As contrapartidas devem levar em conta a legislação local, principalmente as relacionadas com os Planos Diretores, tombamentos ou outras possíveis restrições técnicas ou legais de cada equipamento.

§ 2º A adoção do equipamento pode ser total, parcial ou compartilhada.

§ 3º A adoção deve ser lavrada mediante termo entre o parceiro adotante e a administração pública.

Art. 35-B. A adoção de equipamento público será realizada mediante chamamento público de proposta de manifestação de interesse privado, garantindo-se a isonomia entre os interessados, e a publicidade do ato.

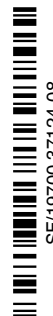
§ 1º Pode o interessado manifestar interesse por uma adoção e o Poder Público, caso julgue oportuno, deverá proceder conforme o previsto no *caput*.

§ 2º O Chamamento deve ser publicado em diário oficial, sítio da rede mundial de computadores e jornal de grande circulação no local com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias da abertura das propostas.

Art.35-C. A natureza da adoção é de convênio, podendo as partes rescindir o termo de adoção mediante comunicação à outra parte, a partir da qual haverá prazo de 90 (noventa) dias para o encerramento do convênio.

Parágrafo único. Aplicam-se as regras de convênio estipulado na Lei Geral de Licitações.

Art. 35-D. Pode, desde a vigência desta Lei, o Poder Executivo Federal regular as normas para a Adoção, prevista no Art. 35-A, para os bens da União mediante Decreto.”



SF/19700.37124-08



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

**Art. 4º** Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O Projeto apresentado tem por objetivo colocar no repertório de alternativas do Estatuto das Cidades a possibilidade de utilização das Parcerias Público Privadas e Concessões de Bens e Serviços Públicos, já previstos em Leis específicas, como ferramentas de implementação de políticas urbanas. Assim, traz para o ordenamento federal um instrumento já utilizado com sucesso por alguns municípios: a adoção de equipamento público, como uma alternativa para o marco legislativo nacional. Neste sentido, a proposição reduz a insegurança jurídica e as demandas judiciais frequentes na aplicação deste instrumento, além de aumentar a disseminação desta alternativa de financiamento de equipamentos públicos.

O projeto define o conceito de Adoção de Equipamento Público, dos quais destacamos os seguintes requisitos:

I- Consiste na possibilidade, mediante lei do ente proprietário dos equipamentos, de pessoa física ou jurídica se responsabilizar pela manutenção, restauração ou conservação de equipamento público;

II- As áreas definidas para adoção são lazer, cultura, educação, recreação e esportes;

III- A contrapartida definida ao parceiro a associação do nome, utilização de espaço de propaganda ou uso de direito de imagem do equipamento adotado;

IV- A adoção pode ser total, parcial ou compartilhada entre vários privados.

Estabelece critérios gerais e limitações do instrumento, submetendo-o às regras locais do Plano Diretor e de conservação urbanística e histórica. Cria o instrumento de Adoção.



SF/19700.37124-08





SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

O Projeto também define regras gerais para o procedimento da proposta de manutenção de interesse privado, ao estabelecer prazos e princípios, e garantir os preceitos constitucionais da publicidade e isonomia entre os administrados.

Por fim, estipula o procedimento como de natureza convenial, dando prazo mínimo de 90 dias para as partes denunciarem o termo, caso haja interesse, e dá competência ao Chefe do Poder Executivo Federal para estipular as normas gerais dos bens da União a serem colocados para possível Adoção.

Isto posto, pedimos o apoio dos nossos pares para aprovar a proposta nos termos apresentados neste Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

**Senadora LEILA BARROS**





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 2494, DE 2019

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

**AUTORIA:** Senadora Leila Barros (PSB/DF)



[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>

- artigo 182

- artigo 183

- Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 - Estatuto da Cidade - 10257/01

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2001;10257>

- inciso V do artigo 4º



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2.494, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, para definir mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

Relator: Senador **MARCOS DO VAL**

### **I – RELATÓRIO**

Chega para análise terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei (PL) nº 2.494, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, o Estatuto da Cidade, definindo mecanismos que facilitem o financiamento e a gestão de equipamentos públicos em espaços urbanos.

O art. 1º do PL traz o objetivo da Lei.

Pelo art. 2º, são incluídos nos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, arrolados no inciso V do art. 4º do Estatuto da Cidade: *i. as parcerias público-privadas; ii. as concessões de bens ou serviços públicos; e iii. a adoção de equipamentos públicos.*



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Com o art. 3º, acrescenta-se ao Estatuto da Cidade a *Seção XI-A – Da adoção de equipamentos públicos*, com os arts. 35-A a 35-D.

O art. 35-A traz a definição de adoção de equipamentos públicos, assim como as contrapartidas, modalidades e forma do instituto. No art. 35-B encontram-se os instrumentos para a adoção. O art. 35-C define a natureza da adoção como sendo convênio rescindível em 90 dias após o comunicado a outra parte. Pelo art. 35-D, prevê-se a regulamentação pelo Poder Executivo federal da adoção de bens da União.

Por fim, no art. 4º, define-se a vigência da Lei a partir de 180 dias da publicação.

Na justificção, a autora assevera que:

a proposição reduz a insegurança jurídica e as demandas judiciais frequentes na aplicação deste instrumento, além de aumentar a disseminação desta alternativa de financiamento de equipamentos públicos.

Distribuído somente a esta Comissão, o PL não recebeu emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar *sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas*, conforme o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal. Também, deve emitir parecer quanto ao mérito sobre matérias de competência da União, que versem sobre *normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, consoante o inciso II, alínea g, do mesmo dispositivo regimental.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

No exame do PL nº 2.494, de 2019, não verificamos óbices quanto à constitucionalidade.

Compete à União, nos termos do art. 21, inciso XX da Constituição Federal (CF) *instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano*, bem como *legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*, consoante o art. 22, inciso XXVII, do texto constitucional. Ademais, é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal *legislar sobre direito urbanístico*, como dispõe o art. 24, inciso I, da Constituição.

Ainda, conforme os preceitos constitucionais, especificamente o art. 182, *caput*, *a política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

A proposição não fere cláusula pétrea e se adequa ao preceito constitucional de que *cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, [...] dispor sobre todas as matérias de competência da União* (art. 48, *caput*, da CF). A iniciativa parlamentar está em concordância com o *caput* do art. 61, sem extrapolar os limites estabelecidos no § 1º do mesmo dispositivo constitucional.

Quanto à sua juridicidade, o PL nº 2.494, de 2019, é adequado, pois atende aos atributos de generalidade, abstratividade e inovação, sendo coerente com os princípios gerais do Direito. Além disso, emprega o meio adequado para o alcance dos objetivos pretendidos, qual seja, a normatização via edição de lei.

No exame do mérito, a apresentação da proposição é louvável.

Ao incluir no Estatuto da Cidade as parcerias público-privadas e as concessões de bens ou serviços públicos no rol dos instrumentos jurídicos e políticos da política urbana, o projeto formalizaria mecanismos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

utilizados por muitos entes da Federação na execução das políticas públicas voltadas para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. No entanto, não os regulamenta, o que é feito em legislação própria. Consideramos, portanto, desnecessário esse acréscimo.

Outrossim, traz um instrumento utilizado já por alguns municípios brasileiros: a adoção de equipamento público. Dessa forma, traz segurança jurídica a um meio em que a iniciativa privada se une ao poder público para manter, restaurar ou conservar, entre outros, escolas, praças, parques urbanos, monumentos e quadras esportivas. Apenas, atualizamos a terminologia para “adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público”, de forma a adequar à legislação urbanística. Os equipamentos comunitários são relacionados aos equipamentos públicos de educação, cultura e saúde. Já os espaços livres de uso público se referem as praças, por exemplo.

Esse tipo de adoção tem se tornado uma forma eficaz de integrar a sociedade na valorização dos equipamentos públicos de suas cidades. Com certeza, deve ser incentivada entre todos os entes federados

É necessário, especificamente, quanto à Seção XI-A sobre a adoção, fazer alterações nos dispositivos para melhor adequá-los aos preceitos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) e evitar redundâncias ou interferências em outros entes federados.

Ao examinarmos a técnica legislativa e a redação são necessários ajustes, pois alguns dispositivos vão de encontro ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

Por exemplo, a ementa, conforme o art. 5º da lei, deve ser *grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei*. Também deve ser reescrito o objetivo proposto no art. 1º para se adequar aos termos do Estatuto da cidade.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

Ainda, segundo o art. 11, inciso III, alínea *b*, da supracitada norma, para obtenção de ordem lógica, o conteúdo de cada artigo da lei deve ser restringido a um único assunto ou princípio. Para a obtenção de clareza e precisão, reescrevemos e “enxugamos” alguns dos dispositivos do texto original da proposição, retirando repetições ou contradições com definições já reguladas por outras normas.

Por fim, como os instrumentos propostos pelo projeto já existem na prática, julgamos que há pequena repercussão, podendo a cláusula de vigência ser imediata à publicação da lei.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.494, de 2019, **na forma do seguinte Substitutivo**:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

## **EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

(ao PL nº 2.494, de 2019)

### **PROJETO DE LEI Nº 2.494, DE 2019**

Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para definir adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público como instrumento da política urbana.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei define a adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público como instrumento da política urbana.

**Art. 2º** A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“**Art. 4º** ..... :

..... :

V - ..... :

..... :

v) adoção de equipamentos comunitários e espaços livres de uso público.” (NR)

“**Seção XI-A**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **MARCOS DO VAL**

**Da adoção de equipamentos comunitários e espaços livres  
de uso público**

**Art. 35-A.** Lei específica de cada ente da Federação definirá os equipamentos comunitários e espaços livres de uso público de sua propriedade que poderão ser objeto de adoção por pessoa física ou jurídica.

*Parágrafo único.* Considera-se adoção o conjunto de medidas para a manutenção, restauração e conservação de instalações públicas já existentes, relacionadas às áreas de educação, cultura, lazer e esporte, tendo como contrapartida a possibilidade de associação de nome, espaço de publicidade ou uso do direito de imagem do equipamento adotado.

**Art. 35-B.** A adoção será realizada mediante procedimento de manifestação de interesse, observado o disposto no art. 81 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.”

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

10



SENADO FEDERAL  
GABINETE SENADOR CONFÚCIO MOURA

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2019

Regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante em concurso público.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A realização de prova de aptidão física em concurso público para cargos e empregos públicos federais por candidata gestante regula-se por esta lei

**Art. 2º** Independentemente de previsão expressa no edital do concurso público neste sentido, assiste à candidata gestante regularmente inscrita no certame o direito à realização das provas de aptidão física em data diversa da prevista.

§ 1º Para os efeitos do *caput* deste artigo, são irrelevantes:

I – a data da gravidez, se prévia ou posterior à data de inscrição no concurso;

II – o tempo de gravidez;

III – a condição física e clínica da candidata;

IV – a natureza da examinação física, o grau de esforço e o local de realização dos testes.

§ 2º A candidata que deseje a remarcação da prova física deverá comprovar documentalmente o estado de gravidez, por declaração de profissional médico ou clínica competente, devendo ser juntado exame laboratorial comprobatório.

§ 3º A comprovação da falsidade em qualquer dos documentos referidos no § 2º deste artigo sujeita a candidata, além das sanções cíveis e criminais cabíveis:

I – à exclusão sumária do certame;

II – ao ressarcimento, à entidade realizadora do concurso, de todas as despesas havidas com a realização do exame de aptidão física remarcado;

III – se já empossada ou em exercício, à anulação liminar do ato, com devolução de todos os valores recebidos.

§ 4º É assegurado à candidata gestante o direito de realizar, sob a própria responsabilidade, os testes de aptidão física nos locais e datas fixados no edital do concurso público.

**Art. 3º** Requerida a remarcação dos testes de aptidão física na forma do art. 2º desta lei, o dia, local e horário da examinação serão determinados pela banca realizadora do certame em prazo não inferior a 30 dias e não superior a 90 dias da data de término da gravidez, devendo este fato ser comunicado formalmente pela candidata, assim que ocorrente, à entidade responsável, sob pena de exclusão do certame.

**Art. 4º** A nomeação e início de exercício da candidata ficam condicionados à realização da examinação de aptidão física e à subsequente aprovação.

**Art. 5º** O disposto nesta Lei não se aplica à examinação psicotécnica, provas orais ou provas discursivas, e não se estende à mãe ou pai adotante.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Sabe-se que a expressão mais moderna do princípio constitucional da igualdade material consubstancia-se no tratamento igual aos que estejam igualados, e desigual aos diferenciados entre si.



SF/19916.12913-12

Sob essa ótica, a sujeição às provas e avaliações em concurso público impõe que candidatos e candidatas em situação de desigualdade física sejam tratados diferentemente, sob pena de, com infração ao basilar princípio constitucional referido, o poder estatal criar um ônus excessivo e viciado na aferição da aptidão intelectual, psicológica e física dos candidatos.

Um dos momentos em que essa situação é mais visível ocorre na avaliação da aptidão física em relação à candidata gestante.

Essa situação vem, de longa data, preocupando não só os responsáveis pela realização desses certames seletivos para cargos públicos, mas também o Poder Judiciário.

Sabe-se que o próprio Supremo Tribunal Federal, provocado, registrou variações sobre a solução jurídica para essa questão.

Em um primeiro momento, foi catalogado como tema de repercussão geral, sob número 335, e a partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 630733, o seguinte:

Inexiste direito dos candidatos em concurso público à prova de segunda chamada nos testes de aptidão física, salvo contrária disposição editalícia, em razão de circunstâncias pessoais, ainda que de caráter fisiológico ou de força maior, mantida a validade das provas de segunda chamada realizadas até 15.5.2013, em nome da segurança jurídica.

Essa orientação jurisprudencial evolui, contudo, até se chegar ao Tema nº 973 do catálogo de repercussão geral da citada Corte Constitucional pátria. É nesse sentido o assentado:

Possibilidade de remarcação do teste de aptidão física de candidata grávida à época de sua realização, independentemente de haver previsão expressa nesse sentido no edital do concurso público.

Para nós, essa decisão representa um importante passo no sentido de se preservar a dignidade da pessoa humana e a isonomia material entre os candidatos em concursos públicos, sem apenar a mulher que a estes se submete estando gestante.

Com o intuito de tornar indiscutível esse direito – porque nem todas as candidatas gestantes tem acesso ao repositório da repercussão geral



do Supremo Tribunal Federal – estamos apresentando a presente proposição para a ciência e aperfeiçoamento pelos membros do Parlamento Nacional, na expectativa de sua aprovação, inclusive por conta dos valores humanísticos que a permeiam.

Sala das Sessões,

Senador CONFÚCIO MOURA



SF/19916.12913-12



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1054, DE 2019

Regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante em concurso público.

**AUTORIA:** Senador Confúcio Moura (MDB/RO)



[Página da matéria](#)





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

## **PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.054, de 2019, do Senador Confúcio Moura, que *regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante em concurso público*.

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

### **I – RELATÓRIO**

Esta Comissão examina o Projeto de Lei nº 1.054, de 2019, do Senador Confúcio Moura, que *regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante em concurso público*.

Nos termos dos arts. 1º a 6º do PL, a candidata gestante regularmente inscrita em concurso público para cargos e empregos públicos federais tem o direito de realizar prova de aptidão física em data diversa da prevista, sendo irrelevantes: a) a data da gravidez, se prévia ou posterior à data de inscrição no concurso; b) o tempo de gravidez; c) a condição física e clínica da candidata; e d) a natureza da examinação física, o grau de esforço e o local de realização dos testes. Esse direito não se aplica à examinação psicotécnica, provas orais ou provas discursivas, e tampouco se estende à mãe ou pai adotante.

Para o exercício desse direito, a candidata deverá comprovar documentalmente o estado de gravidez, por declaração de profissional médico ou clínica competente, devendo ser juntado exame laboratorial comprobatório. Em caso de falsidade dos documentos apresentados, a candidata, além das sanções cíveis e criminais cabíveis: será sumariamente excluída do certame; deverá ressarcir a entidade realizadora do concurso, de

todas as despesas havidas com a realização do exame de aptidão física remarcado; e, se já empossada ou em exercício, ocorrerá a anulação liminar do ato, com devolução de todos os valores recebidos.

A prova será realizada em prazo não inferior a 30 dias e não superior a 90 dias da data de término da gravidez, devendo este fato ser comunicado formalmente pela candidata, assim que ocorrente, à entidade responsável, sob pena de exclusão do certame. O novo dia, local e horário da examinação serão determinados pela banca realizadora do concurso.

O PL também faculta à candidata gestante o direito de realizar, sob a própria responsabilidade, os testes de aptidão física nos locais e datas fixados no edital do concurso público.

A nomeação e início de exercício da candidata ficam condicionados à realização da examinação de aptidão física e à subsequente aprovação.

Na justificação, o autor sustenta que a sujeição às provas e examinações em concurso público impõe que candidatos e candidatas em situação de desigualdade física sejam tratados diferentemente, sob pena de, com infração ao basilar princípio constitucional da igualdade material, o poder estatal criar um ônus excessivo e viciado na aferição da aptidão intelectual, psicológica e física dos candidatos.

Acrescenta que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) evoluiu até se chegar ao Tema nº 973 do catálogo de repercussão geral, em que se decidiu pela possibilidade de remarcação do teste de aptidão física de candidata grávida à época de sua realização, independentemente de haver previsão expressa no edital do concurso público. Conclui que o PL objetiva tornar esse direito indiscutível, inclusive por conta dos valores humanísticos que o permeiam, visto que nem todas as candidatas gestantes têm acesso ao repositório da repercussão geral do STF.

O projeto foi encaminhado a esta Comissão, para decisão terminativa e recebeu uma emenda, do Senador Alessandro Vieira, que altera os arts. 1º, 2º e 3º do PL na seguinte conformidade:

1- estende a aplicação dos termos da lei que se pretende aprovar às candidatas em fase puerperal, assim compreendido o período de quarenta e dois dias após o parto;

2- prevê que a prova remarcada deve ocorrer em prazo não inferior a 72 dias e não superior a 90 dias da data de término da gravidez.

Na justificação, registra-se que o Ministério da Saúde se refere ao puerpério como o período em média de 42 dias após o fim da gestação. Dessa forma, a garantia de que a prova ocorra somente 72 dias após o fim da gestação permitirá que a candidata permaneça com o bebê em tempo integral nesses primeiros dias, nos quais ainda está passando por mudanças hormonais decorrentes do parto e que disponha de tempo mínimo necessário para se preparar para o teste após o puerpério.

## II – ANÁLISE

Cumpre-nos examinar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito do PL nº 1.054, de 2019.

Com relação à constitucionalidade, conforme leciona Raul Machado Horta na obra *Estudos de direito constitucional*, 1995, p. 526, todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) detêm autonomia, manifestada pela sua capacidade de autoadministração, auto-organização e autogoverno, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Dessa forma, por se tratar de matéria de direito administrativo, compete à União legislar sobre os concursos e servidores e empregados públicos federais.

Ademais, embora o art. 61, § 1º, c, da Constituição Federal determine serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores federais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que regras e disposições de concurso público tratam de momento anterior à investidura do candidato como servidor público e, portanto, não são de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Recurso Extraordinário nº 1392995, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, publicado em 3.2.2023).

Com relação à juridicidade e à regimentalidade, não vislumbramos óbice à aprovação da matéria.

No que se refere à técnica legislativa, o PL merece apenas alguns reparos, por meio de emendas de redação. Um deles para explicitar que a lei que se pretende aprovar será aplicada a todos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, visto que a ementa é omissa

e o art. 1º prevê apenas que se aplica aos concursos públicos para cargos e empregos públicos federais. Outro reparo é necessário para unificar a expressão *teste de aptidão física* nos diversos dispositivos do projeto, em observância ao disposto no art. 11, inciso II, alínea *b*, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que determina que a idéia, quando repetida no texto, seja expressa por meio das mesmas palavras, evitando o uso de sinônimos com propósito meramente estilístico. Relevante ainda conferir maior clareza ao texto, razão pela qual emendamos o § 1º do art. 2º do PL, esclarecendo que o exercício do direito à remarcação do teste de aptidão física é assegurado independentemente dos fatores ali elencados. Por fim, substituímos pela palavra “anulação” a expressão “anulação liminar” do ato de posse ou de entrada em exercício de servidora que houver comprovadamente falsificado a documentação hábil a solicitar adiamento do teste físico. Afinal, o termo liminar é tecnicamente utilizado em decisões judiciais temporárias, precárias, pendentes de uma decisão definitiva.

No mérito, somos favoráveis ao PL, pois, como destacado na justificação, pretende-se garantir a igualdade material e preservar a dignidade da pessoa humana, ao inserir no ordenamento jurídico o entendimento do STF sobre a matéria no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1058333, Relator Ministro Luiz Fux.

Consoante registrado no voto do Ministro Relator, trata-se de estratégia de minimizar o desnível, oportunizando à gestante o acesso mais isonômico a cargos públicos, a persecução de seus projetos de vida e ambições, a possibilidade de ascensão social, realização pessoal e independência financeira. O direito à remarcação do teste de aptidão física para a candidata gestante, evitando que ponha em risco a própria saúde e a saúde do bebê em razão da prática de esforços físicos incompatíveis com a gestação, promove o direito à saúde, a igualdade de gênero, a busca pela felicidade, a liberdade reprodutiva e outros valores com os quais o país se comprometeu, como a proteção à família e à maternidade e o direito ao planejamento familiar.

O PL prevê acertadamente que, uma vez superado o estado gravídico, a candidata terá de comprovar que possui a mesma aptidão física exigida para os demais candidatos, devendo ser nomeada caso tenha obtida a performance mínima necessária. Caso não tenha êxito no teste, nomeia-se outro candidato aprovado, respeitada a ordem classificatória. Conforme o entendimento do STF, resguarda-se assim o princípio da isonomia.

Somos favoráveis à aprovação da emenda nº 1, pois, como mencionado na justificação, a medida consagra os princípios da isonomia

nos concursos públicos e da igualdade de gênero, além de efetivar a especial proteção da família e a proteção integral da criança.

O art. 3º do PL, que prevê que a banca examinadora marcará o teste de aptidão física, também se coaduna com o entendimento do STF de que o prazo de adiamento deve ser determinado pela Administração Pública, preferencialmente em edital, resguardada a discricionariedade do administrador público e o princípio da vinculação às cláusulas editalícias.

Entendemos, todavia, ser necessário emendar o projeto para prever que deverá haver reserva de vagas em quantidade correspondente ao número de candidatas gestantes que deverão ser convocadas para a prova de aptidão física, permitindo que a Administração Pública supra sua deficiência de contingente profissional, nomeando e empossando desde logo os demais candidatos aprovados, respeitada a ordem de classificação, em consonância com o princípio da continuidade da Administração Pública e do concurso público.

### III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 1.054, de 2019, e, quanto ao mérito, pela aprovação do PL e da emenda nº 1-CCJ, com as emendas que se seguem:

#### **EMENDA Nº        – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se à ementa e ao art. 1º do PL nº 1.054, de 2019, a seguinte redação:

“Regula a realização de testes de aptidão física por candidata gestante ou em fase puerperal em concurso público para provimento de cargos e empregos públicos da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União.”

“**Art. 1º** A realização de teste de aptidão física por candidata gestante ou em fase puerperal em concurso público para provimento de cargos e empregos públicos da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União regula-se por esta Lei.

.....”

**EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Substitua-se as expressões “prova de aptidão física”, “prova física”, “exame de aptidão física” e “examinação de aptidão física” constantes dos arts. 1º, 2º e 4º do PL nº 1.054, de 2019, por “teste de aptidão física”, bem como substitua-se, no referido PL, a expressão “provas de aptidão física” constante do art. 2º por “testes de aptidão física”.

**EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se ao § 1º do art. 2º do PL nº 1.054, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º .....

§ 1º É assegurado o exercício do direito previsto no *caput* deste artigo independentemente:

I – da data da gravidez, se prévia ou posterior à data de inscrição no concurso;

II – do tempo de gravidez;

III – da condição física e clínica da candidata;

IV – da natureza do teste de aptidão física, do grau de esforço e do local de realização dos testes.

.....”

**EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se ao § 3º do art. 2º do PL nº 1.054, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 2º .....

.....

§ 3º .....

.....

III – se já empossada ou em exercício, à anulação do ato, com devolução de todos os valores recebidos.

.....”

**EMENDA Nº – CCJ**

5º: Acrescente-se ao art. 2º do PL nº 1.054, de 2019, o seguinte §

“Art. 2º .....

.....

§ 5º Para assegurar o disposto no *caput* deverá haver reserva de vagas em quantidade correspondente ao número de candidatas gestantes ou em estado puerperal que deverão ser convocadas para o teste de aptidão física.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**EMENDA Nº - CCJ**  
**(ao PL 1054/2019)**

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1º, 2º e 3º do Projeto de Lei nº 1.054, de 2019:

**“Art. 1º** A realização de prova de aptidão física em concurso público para cargos e empregos públicos federais por candidata gestante e em fase puerperal regula-se por esta lei.

**Parágrafo único:** considera-se puerpério o período de quarenta e dois dias após o parto.”

**“Art. 2º** Independentemente de previsão expressa no edital do concurso público neste sentido, assiste à candidata gestante ou em período puerperal regularmente inscrita no certame o direito à realização das provas de aptidão física em data diversa da prevista.

.....  
.....  
§ 2º A candidata que deseje a remarcação da prova física deverá comprovar documentalmente o estado de gravidez ou puerperal, por declaração de profissional médico ou clínica competente, devendo ser juntado exame laboratorial comprobatório ou certidão de nascimento.

.....  
§ 4º É assegurado à candidata gestante e em período puerperal o direito de realizar, sob a própria responsabilidade, os testes de aptidão física nos locais e datas fixados no edital do concurso público.”

**“Art. 3º** Requerida a remarcação dos testes de aptidão física na forma do art. 2º desta lei, o dia, local e horário da examinação serão determinados pela banca realizadora do certame em prazo não inferior a 72 dias e não superior a 90 dias da data de término da gravidez, devendo este fato ser comunicado formalmente pela candidata, assim que ocorrente, à entidade responsável, sob pena de exclusão do certame.”





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

### **JUSTIFICAÇÃO**

Apresentamos esta emenda para garantir a alteração da realização dos testes de aptidão física também às candidatas em período puerperal. Embora saibamos que o período pode variar, o Ministério da Saúde refere-se ao período em média de 42 dias após o fim da gestação. Assim, não é razoável esperar que a prova seja realizada trinta dias após o término da gravidez, porque a candidata ainda estará passando por mudanças hormonais decorrentes do parto que dificultarão a sua preparação e estará em uma fase em que sua presença é imprescindível ao bebê.

Nestes termos, aumentamos o prazo para realização do teste de aptidão física no mínimo 72 dias após o término da gestação, a fim de possibilitar de fato a preparação da candidata, garantindo o princípio da isonomia nos concursos públicos e a igualdade de gênero; bem como efetivar a especial proteção da família e a proteção integral da criança, uma vez que o afastamento frequente da mãe para a preparação para os testes pode ser prejudicial ao recém-nascido, gerando um estado de ansiedade e sofrimento psíquico.

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para a aprovação desta emenda.

**ALESSANDRO VIEIRA**  
(MDB/SE)

11



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1713, DE 2022

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica.

**AUTORIA:** Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN)



[Página da matéria](#)

**PROJETO DE LEI Nº       , DE 2022**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica.



SF/22198.01435-63

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 103 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 103. ....

*Parágrafo único.* Em crimes que se processam mediante representação criminal, no contexto de violência doméstica, contra pessoa do gênero feminino, a ofendida decai do direito de queixa ou de representação se não o exerce dentro do prazo de 12 (doze) meses, contados do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime.”

**Art. 2º** A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 16-A:

“Art. 16-A. Nos crimes do Código Penal que se processam mediante representação da vítima e que ocorram em situação de violência doméstica contra a mulher, nos moldes desta Lei, o prazo de representação da vítima será de 12 (doze) meses, contados do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime.”

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

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição amplia o prazo legal para que uma pessoa do gênero feminino possa representar criminalmente em situação de violência doméstica, e representa um marco de enorme relevância para a luta pelos direitos das mulheres, combate a discriminações e violência de gênero. Apesar de a Lei de Violência Doméstica, comumente conhecida como Lei Maria da Penha (11.340/06), ter entrado em vigor em 2006, esta lei possui mecanismos de proteção que não foram observados pelo Código Penal. Em que pese ter sofrido alterações desde a sua vigência (1940), não houve a observação da necessidade de ampliar o prazo de representação para as mulheres vítimas dos crimes associados à violência doméstica.

Este projeto de lei nos foi sugerido pela Associação Brasileira de Advogados Criminalistas no Núcleo da Mulher – ABRACRIM MULHER, instituição que desempenha importante papel na esfera da Advocacia Criminal Brasileira, ocupando-se por zelar pelo Estado Democrático de Direito e, sobretudo, por um Judiciário com perspectiva de gênero. Referida motivação movimentou a Diretoria Legislativa da Abracrim Mulher a direcionar seu olhar também para legislações que atendam as promessas do Brasil a nível internacional, em que se destacam os seguintes diplomas legais, em que o Brasil é signatário.

Assim, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), em 1994, o governo brasileiro ratificou, plenamente, o texto. Posteriormente, houve a ratificação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – conhecida como “Convenção de Belém do Pará”. Outro importante documento internacional assinado para firmar o compromisso sobre a proteção dos direitos das mulheres foi a ratificação pelo Brasil, em 28 de junho de 2002, do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW); há também que se destacar o Instrumento legal internacional que trata do tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças; o [Protocolo de Palermo](#) foi elaborado em 2000, tendo entrado em vigor em 2003 e ratificado pelo Brasil por meio do [Decreto nº 5.017, de 12/03/2004](#), que promulgou esse Protocolo, oficialmente conhecido como “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças”, a Política Nacional de



Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>1</sup> e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>2</sup>.

Neste sentido, a Abracrim Mulher busca apoio do Senador Styvenson Valentim, que com sua larga experiência como policial militar, vivenciou, na prática, a falta de efetividade do prazo hoje existente de seis meses, na vida de inúmeras mulheres que atendeu como policial militar. Assim, entregamos-lhe proposição da ampliação da janela de tempo para a mulher-vítima afirmar a representação criminal em situação de violência doméstica, e o fazemos em razão de diversos aspectos enfrentados para que esta vítima reúna não só condições de registrar um boletim de ocorrência contra o agressor, mas também afirmar a representação em um boletim já feito, visto que são dois procedimentos diferentes. Nesta justificativa, será inserido o parecer psicojurídico da Psicóloga Forense Tamara Brockhausen, com o objetivo de corroborar a necessidade da ampliação deste prazo de representação.

A pretendida alteração legislativa é de suma relevância, pois permitirá que mulheres vítimas de violência doméstica tenham tempo hábil para buscar o apoio do sistema de justiça criminal sem atropelar seu próprio tempo.

Além disso, o desejo é que esta alteração traga a toda sociedade uma melhor compreensão sobre a complexidade do ciclo de agressão sofrido pelas mulheres vítimas de violência doméstica. Esta é a motivação da apresentação da presente proposta de inserção do dispositivo 103-A no Código Penal, considerando que os crimes de: Ameaça (art. 147), Perseguição (147-A), Injúria Racial (Art. 140 §3º); violação de correspondência comercial (art. 152, CP), divulgação de segredo (art. 153, CP), furto de coisa comum (art. 156, CP); Invasão de dispositivo informático (art. 154-A) pois se procedem mediante representação da vítima no prazo de seis meses, após conhecimento da autoria, conforme o art. 103 do Código Penal vigente.

Entendemos mostrar que este tempo para a representação da vítima não é suficiente quando comparado ao próprio ciclo da violência sofrida. Nesse sentido, abre-se a discussão para que o poder público e sociedade civil voltem seu olhar para as mulheres vítimas de violência

<sup>1</sup> [https://assets-compromissoeatitude-  
ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/Politica-Nacional.pdf](https://assets-compromissoeatitude-<br/>ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/Politica-Nacional.pdf)

<sup>2</sup> <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contras-mulheres>



SF/22198.01435-63

doméstica, que, inclusive, precisam restabelecer suas vidas após relacionamentos abusivos, e busquem promover capacitação de agentes policiais, promotores de justiça, magistrados e assistentes sociais no acolhimento dessas vítimas.

Apesar de a violência doméstica ter várias peculiaridades, a psicóloga norte-americana Lenore Walker identificou que as agressões cometidas neste âmbito ocorrem dentro de um ciclo que se repete: Aumento da Tensão, Ato de Violência e Arrependimento e Comportamento Carinhoso.<sup>3</sup> Essa repetição pode levar meses e, em grande parte dos casos anos, até que se rompa, sendo que o rompimento pode ser da relação, situação na qual a vítima muitas vezes precisará de amparo para reconstruir a vida, não só no sentido emocional, mas também material, visto que um dos fatores que realimenta este ciclo é a dependência econômica, a derradeira forma de rompimento deste ciclo é a morte.

Considerando que o ciclo pode durar anos, é desproporcional que o tempo estabelecido pela justiça para que esta vítima assimile o que aconteceu consigo e decida com consciência dos fatos e direitos se quer representar contra o agressor seja de apenas seis meses, por isso, não aleatoriamente, propõe-se dobrar o prazo.

A extensão do prazo proposta não tem impacto no lastro probatório referente aos fatos que devem ser produzidos quando da prática da conduta e preservados a fim de que se preserve a cadeia de custódia da prova e a integridade desta. Os casos que procedem com a representação da vítima e que tratamos neste projeto de lei, de fato, deixam rastros que podem ser perdidos com o tempo, bem como os que são perseguidos pelo Estado, e isso pode acontecer também no atual prazo.

Tais provas são sensíveis ao tempo e como quaisquer provas devem ser tratadas com rigor pelo Judiciário quanto a sua autenticidade, o que se pretende é que a vítima consciente psicologicamente do que se passou e devidamente orientada de seus direitos tenha oportunidade de decidir por representar ou não contra o agressor.

A consciência psicológica e a devida orientação não é algo que se consiga determinar em leis, mas sim, em iniciativas de conscientização social, como por exemplo a criação da Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, instituída recentemente pela Lei 14.164/2021. O caminho para que, imediatamente, a mulher saiba que está sendo vítima de

<sup>3</sup> WALKER, Lenore. The battered woman. New York: Harper and How, 1979



alguma forma de violência doméstica é longo e passa também pela conscientização dos agressores e da própria sociedade. Os seis meses adicionais propostos servem para que a mulher-vítima consiga processar internamente o que lhe ocorreu e decidir fora do calor do momento se deseja ou não tomar alguma atitude.

Destaca-se também que os dados em relação à violência doméstica são alarmantes, considerando que “a violência doméstica é um fenômeno de extrema gravidade, que impede o pleno desenvolvimento social e coloca em risco mais da metade da população do País – as 103,8 milhões de brasileiras contabilizadas na *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)* 2013, do IBGE.

De acordo com números indicados pelo Monitor da Violência, apenas no primeiro semestre de 2021, período em que o país viveu a segunda onda da pandemia de Covid-19, cerca de 152 mil medidas protetivas de urgência (MPU) foram deferidas em 24 Unidades da Federação. Desta forma, cabe destacar que “Isto significa dizer que aproximadamente uma medida protetiva de urgência foi expedida a cada dois minutos no país no primeiro semestre deste ano pelos Tribunais de Justiça, crescimento de 15% em relação ao mesmo período do ano passado.

O crescimento ocorreu em 19 estados, com destaque para Alagoas, que cresceu 81,3%, passando de 246 para 446 MPU concedidas; e Acre, com crescimento de 73,7%, chegando a 1.155 medidas protetivas de urgência deferidas. Os estados que mais concederam medidas protetivas de urgência foram São Paulo, com 29.615 (crescimento de 22,8%), Minas Gerais, com 17.584 MPU (crescimento de 13,9%) e Rio de Janeiro, com 16.236 medidas (aumento de 19,1%). Distrito Federal (-5,6%), Paraná (-9,1%), Piauí (-0,2%), Roraima (-14,2%) e Tocantins (-3,7%) são as únicas unidades federativas que tiveram queda nas medidas protetivas expedidas este ano.”<sup>4</sup>

Considerando os dados do Atlas da Violência de 2020, tem-se que: “Entre 2008 e 2018, o Brasil teve um aumento de 4,2% nos assassinatos de mulheres. Em alguns estados, a taxa de homicídios em 2018 mais do que dobrou em relação a 2008: é o caso do Ceará, cujos homicídios de mulheres aumentaram 278,6%; de Roraima, que teve um crescimento de 186,8%; e do Acre, onde o aumento foi de 126,6%. Por seu turno, as maiores reduções no

<sup>4</sup> <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/08/07/a-emergencia-da-violencia-domestica-na-pandemia-1-medida-protetiva-de-urgencia-concedida-a-cada-2-minutos.ghtml>



decênio ocorreram no Espírito Santo (52,2%), em São Paulo (36,3%) e no Paraná (35,1%).”<sup>5</sup>

E, posteriormente, os dados do Atlas da Violência de 2021<sup>6</sup> apontam o seguinte: Ao analisarmos a variação nas taxas de homicídios de mulheres de 2009 a 2019, tem-se um cenário um pouco diferente. Apesar de o Brasil ter apresentado uma redução de 18,4% nas mortes de mulheres entre 2009 e 2019, em 14 das 27 UFs, a violência letal contra mulheres aumentou. Neste período, os aumentos mais expressivos foram registrados nos estados do Acre (69,5%), do Rio Grande do Norte (54,9%), do Ceará (51,5%) e do Amazonas (51,4%), enquanto as maiores reduções aconteceram no Espírito Santo (-59,4%), em São Paulo (-42,9%), no Paraná (-41,7%) e no Distrito Federal (-41,7%).

Segundo pesquisa do Instituto Datafolha, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, em 2020 considera o período compreendido pela pandemia da Covid-19, iniciada em março do ano passado, aproximadamente 17 milhões de mulheres sofreram violência física, psicológica ou sexual no Brasil em 2020. Os dados foram publicados na terceira edição da pesquisa Visível e Invisível<sup>7</sup>.

Considerando o novo levantamento, uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos afirma ter sofrido algum tipo de violência. O índice de 24,4% é inferior ao da pesquisa anterior, em que 27,4% relataram variadas formas de abuso. Contudo, houve um aumento nos casos em que o crime é cometido dentro de casa, o que pode ter ocorrido pela pandemia da COVID-19.

As agressões em ambiente doméstico foram de 42% em 2019 e 48,8% em 2020, enquanto as violências sofridas nas ruas foram de 29% para 19%. Aumentaram também os casos em que os agressores são companheiros, namorados e ex-parceiros. Com as mulheres acima de 50 anos, há maior aparição de filhos e enteados nos casos de violência.

Neste contexto, por se tratar de agressões protagonizadas por pessoas em que a mulher vítima nutria sentimentos, é que se faz necessário rever o período legal para a representação criminal. Tendo em vista que a

<sup>5</sup> *Atlas da violência 2020*. DRCC Cerqueira, SC Bueno, PP Alves, RS Lima, ERA Silva,... Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

<sup>6</sup> *Atlas da violência 2021*. DRCC Cerqueira, SC Bueno, PP Alves, RS Lima, ERA Silva, ... Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021

<sup>7</sup> <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>



mulher necessita de um período maior para entender a violência e ter coragem e apoio para quebrar o ciclo e fazer a denúncia.

A literatura especializada, bem como a práxis no campo da psicologia em diversos contextos do atendimento à mulher que sofre violência doméstica ou violência de gênero, seja no âmbito clínico ou institucional, tais como como as delegacias e o judiciário, permitem sustentar que o tempo de seis meses previsto em Lei para a denúncia formal dos crimes menores supramencionados não coaduna com o tempo psicológico da vítima para denunciar.

O maior estudo de referência no mundo para compreensão do impacto da violência doméstica na mulher foi realizado pela psicóloga clínica e forense, a norte-americana Eleonor E. A. Walker<sup>8</sup> (2017), através de uma pesquisa de campo realizada com cerca de mil e quinhentas mulheres.

O estudo identificou um padrão de abuso da mulher, o que a autora cunhou como ciclo da violência doméstica, para se referir à repetição da violência doméstica na qual mulher está inserida. O resultado da pesquisa apontou os reflexos na vida e na saúde mental da mulher, o fator em jogo nesta complexa dinâmica de relacionamento descreveu ainda os mecanismos psíquicos e interacionais que justificam a enorme dificuldade da mulher maltratada em sair destas situações.

Conforme será discutido, tendo por base evidências científicas, o complexo vínculo disfuncional que as vítimas estabeleceram ao longo de meses e até anos com o agressor, interfere diretamente na condição destas mulheres em compreenderem que passaram ou que ainda passam por situação de violência de gênero, afetando suas capacidades em revelar e denunciar. Assim, quando efetivamente realizam os fatos e buscam notificar as autoridades, o crime já prescreveu. Segundo G1: “Mulheres vítimas de violência em seus relacionamentos podem levar mais de 10 anos para denunciar o crime, apontou uma análise feita pelo núcleo de gênero do Ministério Público de [São Paulo](#) (MP-SP).”<sup>9</sup>

Frequentemente, a gravidade da violência contra a mulher se insere numa conjuntura em que diversas violações menores se somam entre

<sup>8</sup> Walker, L. E. A. (2017). The battered Woman Syndrome. (4th edition). New York: Springer Publishing Company.

<sup>9</sup><http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/07/mulheres-podem-levar-dez-anos-para-denunciar-violencia-diz-pesquisa.html>



SF/22198.01435-63

si, deflagrando na invisível, mas não menos grave, violência psicológica, que tem seus efeitos danosos no psiquismo da mulher por anos a fio e às vezes por todo o seu porvir.

As violações pelas quais passam, além de serem múltiplas e de diferentes formas, seja sexual, física, moral, psicológica, patrimonial etc., fazem a mulher viver um encarceramento emocional em relação ao seu violador, o que pode perdurar anos depois de findadas essas relações, vindo a interferir nas condições da vítima em pensar e agir para se proteger, mesmo transcorrido tanto tempo dos atos abusivos.

Além da violência psicológica que mantém a mulher presa nestas relações ou justifica a demora em agir, há diversas outras consequências danosas desse complexo ciclo da violência contra a mulher, como a desestruturação de diversas áreas da vida laboral, financeira, relacional da vítima, etc., as quais, por sua vez, retroagem e interferem secundariamente nas condições da mulher para denunciar, tornando suas disposições parcas e frágeis para tal.

Portanto, os efeitos do ciclo da violência doméstica fazem com que o tempo psicológico da mulher vítima de violência não acompanhe a flecha cronológica dos fatos.

Além disso, importante ressaltar que as ações do agressor não visam somente a supremacia de suas vontades, mas também têm o propósito de fazer com que a mulher não o delate. Muito sagaz, o agressor sabe que, para não ser denunciado e poder continuar a impor suas vontades, precisa dominar, controlar e submeter a vítima reiteradamente e de diferentes formas. Isso configura a própria violência em si por haver a dominação, seja física, sexual, psicológica, financeira, de uma pessoa mais fraca ou numa posição frágil em relação a uma pessoa mais forte, ou em situação de vantagem.

As ações do violador podem começar de forma menor, serem menos óbvias e encobertas, incluindo manipulações sofisticadas, como a sedução e pedido de perdão após uma fase de explosão, o que foi cunhado de “fase da lua de mel” pela autora de referência supracitada. Esses mecanismos interacionais velados nessas relações abusivas confundem a mulher e dificultam perceber que passam por situação de violência, ou ainda de perceberem a gravidade da violência que sofrem.



As ações violentas do agressor podem também serem mais explícitas, mas, como envolvem chantagens, ameaças ou outros atos que causam medo e paralisia na vítima, deflagram mais uma vez na violência psicológica.

Importante lembrar que nem sempre os abusos começam ao início do relacionamento, e podem surgir muitos anos depois, quando a mulher já estabeleceu uma dependência emocional e financeira do agressor.

É a violência repetida na intimidade, que em muito explica a complexidade do vínculo de dependência e submissão da vítima com o agressor, pois aquele que deveria ser fonte de apoio, afeto e proteção é seu violador dentro do lar.

Por consequência dos traumas emocionais graves, as próprias vítimas contribuem para manutenção da repressão da denúncia e negam a natureza das violações ou a gravidade destas situações para o círculo íntimo, social e até para as autoridades, sendo que apenas conseguem aos poucos revelar a situação e buscar ajuda.

Essa forma de violência contra a mulher mina sua autoestima, autoconfiança, manipula seus sentimentos e percepção da realidade, a faz se sentir culpada e envergonhada pela situação ou por expor a situação, cerceia a liberdade de ir e vir, isola a vítima de seus pares e familiares, controla sua liberdade de comunicação, o acesso a objetos, bens e dinheiro.

Consequentemente, diante de tamanha fragilidade, dor emocional, falta de estrutura na vida e falta de apoio e compreensão do círculo íntimo, familiar, social, e até institucional, a mulher se sente amordaçada e anestesiada, impedida de realizar que sofreu alguma violência, ou de se dar conta da gravidade, ou ainda ter coragem e decidir agir e de reunir esforços e apoio de terceiros para denunciar.

Walker (2017) identificou que, conforme o tempo, passadas primeiras agressões, mais graves e frequentes as violências e assim maiores são os efeitos da violência psicológica, o que mina mais ainda a capacidade da mulher denunciar.

Estas mulheres podem ainda sofrer tentativa de retaliação pelo fato de tentarem delatar, se afastar ou se separar do agressor, ou então têm receio de sofrer uma revimitização ao ser culpada pelos atos do agressor. Essa dinâmica muito comum coíbe e dificulta com que façam as denúncias.



Neste ponto, importante lembra que grande parte dos feminicídios acontece quando a vítima tenta se separar do agressor.

Quando estas mulheres se dão conta do que passaram, estão desestabilizadas devido a novas violações, impedidas de se organizar e ter coragem para denunciar. Outras vezes estão empreendendo esforços para se reconstruir emocionalmente, bem como a vida afetiva, social, laboral e financeira.

Ou então, estão preocupadas com a proteção dos filhos e demais entes queridos que podem ser alvo de ataques. A desestruturação em diversas áreas da vida em razão da violência doméstica é intensa, extensa e prolongada, sendo, portanto, importante que as nuances mais finas dessa forma de violência sejam consideradas na forma de se aplicar as leis e fazer políticas, visando aumentar as chances efetivas de proteção da mulher.

Resumindo, todo o ciclo da violência contribui para que a mulher não consiga denunciar ao seu círculo social e as autoridades a violência que sofre, seja por ter medo das consequências da denúncia, seja por estar desestruturada, desorganizada e/ou fragilizada em decorrência do próprio ciclo pernicioso da violência contra a mulher, o qual manifesta reflexos extensos na vida da vítima. Assim, o tempo da autoproteção e da denúncia varia demais e responde ao tempo psicológico da vítima, que é atravessado por uma série de variáveis complexas da violência de repetição dentro das relações continuadas, ou que envolvem algum poder.

Portanto, conforme desenvolvido, geralmente a mulher se dá conta da violação depois de vários eventos sofridos, ou seja, quando os anteriores já não podem mais ser representados. Ocorre que, se tais eventos pudessem ser somados entre si, trariam a gravidade da situação, de forma que, ao aumentar a janela de tempo para denúncias destes crimes, contribuir-se-ia para efetiva aplicação da lei e maior proteção da mulher.

Assim, da perspectiva da psicologia, pode-se concluir que, dilatar a decadência dos crimes menores contra a mulher de 6 meses para um ano ao menos consiste numa forma de buscar a prevenção da violência contra a mulher por interferir no agravamento do ciclo da violência, que são momentos anteriores que culminam no desfecho mais extremo do problema - o feminicídio.

Embora essa o fenômeno da violência contra a mulher seja um problema global decorrente de práticas culturais e da desigualdade de poder



SF/22198.01435-63

e discriminação estrutural entre os sexos, que subordina e inferioriza as mulheres aos homens, importante situar a realidade em nosso país.

Em que pese transcorridos 15 anos desde a promulgação da Lei Maria da Penha, sendo considerada uma das Leis mais avançadas no mundo no combate à violência contra a mulher, contraditoriamente a taxa de feminicídio nacional se mantém elevada, mantendo o Brasil no ranking de quinto país que mais mata mulheres. Mais preocupante ainda é o fato de que a taxa de violência contra mulher negra nos últimos 10 anos aumentou 54%<sup>10</sup>:

“O Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de feminicídio, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). O país só perde para El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia em número de casos de assassinato de mulheres. Em comparação com países desenvolvidos, aqui se mata 48 vezes mais mulheres que o Reino Unido, 24 vezes mais que a Dinamarca e 16 vezes mais que o Japão ou Escócia. O Mapa da Violência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostra que o número de mulheres assassinadas aumentou no Brasil. Entre 2003 e 2013, passou de 3.937 casos para 4.762 mortes. Em 2016, uma mulher foi assassinada a cada duas horas no país...”

Diversos levantamentos e estudos vem questionando a razão desse fenômeno ainda ser tão elevado no Brasil, e até mesmo novas Leis e políticas públicas vem sendo criadas para combater essa forma de violência, tal como a Lei da Perseguição (2020) e a Lei da Violência Psicológica (2021).

Isso nos mostra que o dispositivo da Lei Maria da Penha sem a inclusão de aperfeiçoamentos e outras medidas vem se mostrando pouco eficiente para modificar as taxas de diversas formas de violência contra a mulher e, portanto, o feminicídio.

A intervenção precoce e mais efetiva em níveis menores de violações pode interromper ou amenizar a evolução ciclo da violência, vindo a prevenir crimes menores que se agravam e desaguam no feminicídio. Dilatar o prazo decadencial é intervir em fases anteriores da violência e precursoras do feminicídio.

<sup>10</sup> <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/feminicidio-brasil-e-o-5-pais-em-morte-violentas-de-mulheres-no-mundo.htm>



O ponto que toca o projeto na questão dessas violações menores é o fato de que estas violências menores têm uma relação em cadeia e evoluem em termos de gravidade ao longo do tempo e, na falta de uma efetiva intervenção da sociedade e das instituições, podem resultar na perda de uma vida através do feminicídio.

Conclui-se que estes crimes menores combinados entre si, pertencentes ao ciclo de violência contra a mulher, antecedem o homicídio doloso relacionado à violência doméstica ou ao desprezo pelo sexo feminino.

Por fim, intervir antes e mais efetivamente no ciclo da violência é uma das medidas necessárias, de forma que a dilação do prazo de decadência destes crimes se faz importante uma vez que as políticas públicas e a legislação atual não vêm sendo efetivas em combater essas formas ditas menores de violência, evidenciado pelo fato de ainda serem altíssimas as taxas de violência contra a mulher no Brasil após 15 anos de promulgada a Lei Maria da Penha.

Há que se questionar se o motivo de uma porcentagem ínfima das mulheres denunciarem esse tipo de violência não estaria, em nossos país, correlacionado não apenas à dificuldade e demora das mulheres em denunciar, mas ao prazo decadencial irrisório perante a legislação nacional, e que não coaduna com a realidade psíquica da vítima e nem com complexidade causal e multifatorial envolvidos na violência de gênero.

Novas formas de aperfeiçoamento nas políticas públicas e legislação quanto a esse tema vem sendo buscados, em especial neste período pandêmico vivenciado que trouxe importantes reflexões em razão do aumento da taxa de violência doméstica ao lado da queda vertiginosa das denúncias, explicadas pela intensificação do medo e do isolamento vividos pelas vítimas no contexto da violência doméstica agora isoladas junto a seus agressores.

A vítima da violência doméstica passa por diversas dificuldades que vão desde as agressões até o desvencilhar-se dessa relação, sendo o tema bastante complexo, mas que exige atenção imediata. Neste contexto a vítima ainda não está empoderada de seus direitos e se depara com uma estrutura que apesar dos recentes esforços não está muitas vezes preparada para lidar com a situação, revitimizando-a justamente no momento em que está mais fragilizada, sendo esta reprodução da sociedade patriarcal que ainda vivemos inclusive dentro dos órgãos públicos um dos empecilhos para que a mulher



prossiga com a denúncia ou representação, ao estender o prazo decadencial em mais seis meses busca-se também atenuar o fator fragilidade.

Por todo o exposto, verificada a relevância de ampliar os debates da implementação da perspectiva de gênero na justiça criminal brasileira, e por estar inserida nesse contexto a questão da representação criminal de pessoas do gênero feminino, assim como também é fundamental buscar a garantia de efetivação do direito da mulher em buscar a representação com a devida consideração às consequências físicas, psicológicas, emocionais e outras, quando da particularidade da forma que o trauma se apresenta em cada uma das vítimas, é se que pretende levar à análise do Congresso Nacional o presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador STYVENSON VALENTIM



SF/22198.01435-63



---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:lei:1940;2848>
  - art103
- Decreto nº 5.017, de 12 de Março de 2004 - DEC-5017-2004-03-12 - 5017/04  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2004;5017>
- 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>
- Lei nº 14.164 de 10/06/2021 - LEI-14164-2021-06-10 - 14164/21  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2021;14164>

**EMENDA Nº CCJ**

(ao PL 1.713/2022)

Modifique-se o parágrafo único do art. 103 do Projeto de Lei nº 1713/2022, alterando o texto, nos termos abaixo:

““Art. 103. ....

Parágrafo único. Em crimes que se processam mediante representação criminal, no contexto de violência doméstica, contra pessoa do sexo feminino, a ofendida decai do direito de queixa ou de representação se não o exerce dentro do prazo de 12 (doze) meses, contados do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime.”

**JUSTIFICATIVA**

A presente emenda visa garantir o efetivo tratamento diferenciado que a lei emprega em favor da mulher, a relativização do termo gênero, traz ao interprete da norma uma amplitude de entendimento.

O própria Lei nº: 11.343/2006, é uma lei protetiva que tem seu principal objetivo proteger a mulher, com a utilização do termo gênero, estaríamos desvirtuando o objeto principal da norma.

Diante do exposto, solicito o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda, para garantir a correta aplicação do instituto jurídico.

Sala da Comissão,

SENADOR CARLOS VIANA

**EMENDA Nº - CCJ**

(ao PL nº 1713, de 2022)

Altera-se o art. 2º do Projeto de Lei nº 1713/2022, nos seguintes termos:

“Art. 2º A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 16-A:

Art. 16-A. Nos crimes do Código Penal que se processam mediante representação da vítima e que ocorram em situação de violência doméstica **e familiar** contra a mulher, nos moldes desta Lei, o prazo de representação da vítima será de 12 (doze) meses, **contado** do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime.” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente emenda visa apenas acrescentar o termo “**e familiar**”, que é o termo técnico que se utiliza na Lei nº 11.340, de 2006. Da mesma forma, corrige-se a expressão “**contado** do dia em que veio a saber quem é o autor do crime” já empregada no caput do art. 103 do Código Penal.

Pedimos aos pares apoio para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador FABIANO CONTARATO



Gabinete do Senador Hamilton Mourão

## EMENDA ADITIVA Nº - CCJ

(ao PL 1.713, DE 2022)

Acrescente-se, onde couber, no PL nº 1.713 de 2022 que “Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica” o seguinte dispositivo:

“Art. Todas as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher, tendo ou não resultado em morte, dentro ou fora do ambiente familiar ou doméstico, terão celeridade e prioridade na tramitação processual e independência, em todos os graus de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas, salvo em caso de má-fé.

## JUSTIFICAÇÃO

Não pode a nobreza de propósito da Lei nº 11.340 de 2006 ~~ser restringida~~ restringir-se unicamente ao ambiente familiar ou doméstico, para fins de celeridade processual, conforme previsão inserta no art. 1.048 do Código de Processo Civil de 2015, que ~~diz~~ assim preceitua:

Art. 1.048, do CPC/2015: Terão prioridade de tramitação, em qualquer juízo ou tribunal, os procedimentos judiciais:

.....  
 III - em que figure como parte a vítima de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). (Incluído pela Lei nº 13.894, de 2019)  
 ..... (sem grifos no texto original) .....

Seria um despautério legal permitir que somente os casos de violência contra a mulher cometidos no ~~dentro do~~ âmbito doméstico ou familiar tenham as benesses da celeridade processual quando se sabe que, pelas regras de experiência cotidianas, tais agressões são também cometidas por desconhecidos, tanto em ambientes públicos, quanto privados, em números tão elevados e alarmantes quanto os casos levados a efeito por familiares.

De acordo com boletim estatístico publicado pelo governo do Estado de Mato Grosso, por exemplo, em 25 de junho de 2021, o levantamento dos crimes de abuso sexual demonstrou que 247 deles eram conhecidos da vítima (77%), 43 eram desconhecidos (14%) e 30 não informaram (9%).

Na especificação do grau de parentesco, 18% foram identificados como madrasta/padrasto; 13% eram desconhecidos; 12% eram pai/mãe; 11% amigo/amiga; 7% vizinho(a); 7% outro parente; 7% tio/tia; e 7% eram namorados(as), entre outras especificações em menores números de casos.

**Gabinete do Senador Hamilton Mourão**

Como se nota, ainda que o percentual dos crimes sexuais ou de violência contra a mulher evidenciados por conhecidos (dentro ou fora do ambiente familiar ou doméstico) seja mais alto, à proporção que coube àqueles praticados por desconhecidos, algo torno de 13% na média, não deixam de ser igualmente altos, reprováveis e odiosos.

Além dos casos de abusos, não podemos esquecer do elevado índice de feminicídio, independentemente de o agressor ser conhecido ou não conhecido da vítima, crimes que só no Brasil atingem uma média de 1.410 casos, o equivalente a uma mulher assassinada a cada 6 horas, seja por namorados, estranhos, psicopatas, dentre outros, conforme pesquisa exposta pelo Monitor da Violência, do portal G1 e do Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), em 08.03.2023.

Muito menos há sentido ou coerência em se exigir que ações deflagradas contra agressores causadores de morte ou de quaisquer tipos de violência contra mulher, seja ela física, psicológica, ou qualquer outra passível de causar danos à vítima, sujeitem-se a pagamento de custas, emolumentos, taxas judiciárias dentre outras despesas que fogem ao objetivo da lei protetiva Maria da Penha, Código Penal ou outra legislação correlata, regulando o mesmo assunto.

Por outro lado, não se pode permitir que o uso indiscriminado da benesse legal de forma alheia aos nobres objetivos das normas protetivas da Mulher, seja utilizado para fins de apaziguamento de sentimentos pessoais, fora dos propósitos delineados pelo legislador ordinário, tais como o combate e a sanção adequada aos verdadeiros agressores dentro do universo feminino.

Daí os motivos que me levaram a propor a presente Emenda, à qual peço o apoio de meus nobres pares para que, à luz dos princípios da Justiça e da Equidade, sejam os orientadores dos processos de recuperação da honra e da dignidade das mulheres em situação de vulnerabilidade, independentemente do local de sua ocorrência ou das circunstâncias familiares.

Sala das Sessões, em 13 de setembro de 2023.

Senador Hamilton Mourão

REPUBLICANOS/RS



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1713, de 2022, do Senador Styvenson Valentim, que *altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica.*

Relatora: Senadora ANA PAULA LOBATO

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei nº 1713, de 2022, do Senador Styvenson Valentim, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever prazo maior em representação criminal em contexto de violência doméstica.

A proposição apresenta-se nos seguintes termos:

“**Art. 1º** O art. 103 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 103.** .....

*Parágrafo único.* Em crimes que se processam mediante representação criminal, no contexto de violência doméstica, contra pessoa do gênero feminino, a ofendida decai do direito de queixa ou de representação se não o exerce dentro do prazo de 12 (doze) meses, contados do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime.”



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO**

**Art. 2º** A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 16-A:

“**Art. 16-A.** Nos crimes do Código Penal que se processam mediante representação da vítima e que ocorram em situação de violência doméstica contra a mulher, nos moldes desta Lei, o prazo de representação da vítima será de 12 (doze) meses, contados do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime. ”

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

Na justificção, o autor da proposta informa que:

“A presente proposição amplia o prazo legal para que uma pessoa do gênero feminino possa representar criminalmente em situação de violência doméstica, e representa um marco de enorme relevância para a luta pelos direitos das mulheres, combate a discriminações e violência de gênero. Apesar de a Lei de Violência Doméstica, comumente conhecida como Lei Maria da Penha (11.340/06), ter entrado em vigor em 2006, esta lei possui mecanismos de proteção que não foram observados pelo Código Penal. Em que pese ter sofrido alterações desde a sua vigência (1940), não houve a observação da necessidade de ampliar o prazo de representação para as mulheres vítimas dos crimes associados à violência doméstica. (...)”

Não foram apresentadas emendas até o momento.

## **II – ANÁLISE**

A matéria cinge-se à competência da União para legislar privativamente sobre direito 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.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

No mérito, entendemos que o Projeto de Lei nº 1713, de 2022, de fato, merece oportuna aprovação. O prazo de seis meses para a decadência do direito de queixa ou de representação atualmente existente no art. 103 do Código Penal não vem se demonstrado bastante para proteger as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Como ressaltado pelo autor da proposta, o prazo atualmente existente para a representação da vítima não é suficiente quando comparado ao próprio ciclo da violência sofrida. A mulher vítima de violência doméstica pode levar meses e, em grande parte dos casos anos, até que consiga romper o ciclo de agressões, sendo que muitas vezes precisará de amparo para reconstruir a vida, não só no sentido emocional, mas também material.

Estamos de acordo com o autor da proposição quando assevera que o ciclo de violência poderá durar anos, tratando-se de termo desproporcional ao tempo estabelecido pela lei penal para que esta vítima assimile o que aconteceu consigo e decida, com consciência, acerca do direito de representar contra o agressor. Assim, dobrar o prazo atualmente de seis meses para a representação nos parece bastante razoável.

Informo, por oportuno, que diversos crimes hodiernamente cometidos contra vítimas de violência doméstica e familiar podem ser atingidos por essa alteração legislativa, a exemplo os delitos de: ameaça (art. 147), perseguição (147-A), violação de correspondência comercial (art. 152), divulgação de segredo (art. 153), furto de coisa comum (art. 156); invasão de dispositivo informático (art. 154-A), todos do Código Penal, pois se procedem mediante representação da vítima no prazo de seis meses, após conhecimento da autoria.

Pelo exposto, temos que o Projeto de Lei nº 1713, de 2022, de fato deve ser urgentemente aprovado.

Apenas iremos sugerir uma emenda de redação ao art. 103 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), na forma do Projeto. O termo “*no contexto de violência doméstica, contra pessoa do gênero feminino*” deve ser substituído pelo termo técnico que se utiliza na Lei nº 11.340, de 2006, isto é “*violência doméstica e familiar contra a mulher*”. Ademais, usaremos a expressão “*contado do dia em que veio a*





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

*saber quem é o autor do crime*” já empregada no *caput* do art. 103 do mesmo Código.

**III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1713, de 2022, com a seguinte emenda de redação:

**EMENDA-CCJ**

Dê-se ao parágrafo único do art. 103 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 1713, de 2022, a seguinte redação:

*“Parágrafo único.* Em crimes que se processam mediante representação criminal, no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, a ofendida decai do direito de queixa ou de representação se não o exerce dentro do prazo de 12 (doze) meses, contado do dia em que veio a saber quem é o autor do crime. ” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

12



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PTB/RR  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018**

Estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário em ambientes coletivos, públicos ou privados.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os ambientes coletivos, públicos ou privados, contarão com banheiro familiar e fraldário.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I – banheiro familiar – aquele destinado a crianças de até dez anos de idade acompanhadas do respectivo responsável;

II – fraldário – instalação especial destinada à troca de fraldas e à amamentação de crianças de até três anos de idade.

§ 2º O disposto nesta Lei aplica-se a locais com circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas, como hospitais e centros de saúde, universidades e centros universitários, centros de convenções e centros comerciais, sejam eles definitivos ou provisórios, cobertos ou descobertos.

§ 3º Em caso de inviabilidade da instalação de fraldário independente, banheiros masculino e feminino deverão contar com equipamentos que possibilitem a troca de fraldas em condições adequadas de segurança e higiene.



## SENADO FEDERAL

Senador TELMÁRIO MOTA – PTB/RR

§ 4º O disposto nesta Lei atenderá aos requisitos técnicos fixados em norma expedida pelos órgãos oficiais competentes ou, caso não existam, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO.

§ 5º A expedição da carta de habite-se dos locais a que se refere este artigo fica condicionada ao atendimento do disposto nesta Lei.

§ 6º Os estabelecimentos já em funcionamento ficam desobrigados a adaptar-se ao disposto nesta Lei.

**Art. 2º** O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeita os infratores às seguintes penalidades:

I – advertência;

II – multa de até cinquenta mil reais;

III – interdição.

§ 1º Ao aplicar as sanções previstas no *caput* deste artigo, o poder público observará a capacidade de circulação, concentração ou permanência de pessoas, a gravidade da infração e a capacidade econômico-financeira do infrator.

§ 2º Em caso de reincidência, configurada quando a irregularidade não for sanada no prazo assinalado pela autoridade competente, a multa prevista no inciso II será aplicada em dobro.

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



SF/18119.93497-68



SENADO FEDERAL  
Senador TELMÁRIO MOTA – PTB/RR  
**JUSTIFICAÇÃO**

Esta proposição tem por objetivo eliminar o constrangimento experimentado por crianças, pais e responsáveis no momento de utilizar o banheiro, trocar fraldas ou amamentar em ambientes coletivos, públicos ou privados.

São frequentes as queixas de pais que se veem obrigados a levar seus filhos pequenos a banheiros de adultos, muitas vezes em situação precária de higiene e conservação. O quadro é ainda mais grave quando o pai precisa acompanhar a filha ao banheiro. É fundamental que os ambientes coletivos, públicos ou privados, contem com banheiros familiares.

Também é preciso reconhecer que, nas famílias de hoje, é muito comum que pais e mães compartilhem, cada vez mais, as responsabilidades nos cuidados com os bebês. A prática frequente de instalar fraldários somente em banheiros femininos acaba por limitar a capacidade dos pais de contribuírem com as mães na tarefa de trocar fraldas em ambientes coletivos. Na impossibilidade da instalação de um fraldário independente, os ambientes coletivos devem contar, no mínimo, com equipamentos que permitam a troca de fraldas tanto em banheiros femininos como masculinos, em condições adequadas de segurança e higiene.

Não deveria ser necessária uma lei para conferir a pais e mães direitos tão básicos como estes, mas a realidade dos ambientes coletivos brasileiros não está sendo alterada na velocidade necessária para garanti-los.

Pedimos aos nossos Pares o apoio ao aprimoramento e à aprovação dessa medida, que consideramos de grande importância e de elevado alcance social.

Sala das Sessões,

Senador TELMÁRIO MOTA



SF/18119.93497-68



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 430, DE 2018

Estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário em ambientes coletivos, públicos ou privados.

**AUTORIA:** Senador Telmário Mota (PTB/RR)



[Página da matéria](#)

**EMENDA Nº - CCJ**  
(Ao PLS nº 430, de 2018)

Dê-se ao inciso I do § 1º do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 430, de 2018, a seguinte redação:

Art. 1º .....

§ 1º .....

I – banheiro familiar – aquele destinado a crianças de até doze anos de idade incompletos acompanhadas do respectivo Responsável;

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências define a criança como a pessoa com até doze anos de idade incompletos.

Ressalte-se que esse limite de idade já é reconhecido e consolidado em toda a legislação pertinente à proteção integral de crianças como parâmetro referencial a ser observado.

Ocorre que o PLS nº 430, de 2018, ao limitar a idade das crianças usuárias do banheiro familiar a 10 anos, gera uma confusão desnecessária e inoportuna, que pode ensejar conflitos e embates jurídicos indesejados.

Assim, a presente emenda faz essa pequena correção, alterando apenas o limite de idade de crianças usuárias do banheiro familiar, proposto pelo art. 1º, § 1º, I, do referido projeto de lei, de 10 para 12 anos de idade incompletos.

Trata-se, portanto, de uma alteração necessária para harmonizar o dispositivo a um referencial etário já definido e consolidado na legislação pertinente como divisor entre as faixas de idade de crianças e adolescentes.

Convicto de que a presente emenda aperfeiçoa o PLS nº 430, de 2018, contamos com o apoio dos nobres pares no sentido de sua aprovação.

**Senador Magno Malta**  
PL / ES



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

## **PARECER Nº       , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 430, de 2018, do Senador Telmário Mota, que *estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário em ambientes coletivos, públicos ou privados*.

Relatora: Senadora **MARA GABRILLI**

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 430, de 2018, de autoria do Senador Telmário Mota, que *estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário em ambientes coletivos, públicos ou privados*.

O projeto é constituído por três artigos.

O **art. 1º** determina que, observados os requisitos técnicos fixados pelo órgão competente, os ambientes coletivos, públicos ou privados, contem com banheiro familiar e fraldário, aplicando-se essa exigência *a locais com circulação, concentração e permanência de grande número de pessoas, como hospitais e centros de saúde, universidades e centros universitários, centros de convenções e centros comerciais, sejam eles definitivos ou provisórios, cobertos ou descobertos*. O artigo define: (i) banheiro familiar como *aquele destinado a crianças de até dez anos de idade acompanhadas do respectivo*



*responsável; e (ii) fraldário como instalação especial destinada à troca de fraldas e à amamentação de crianças de até três anos de idade.*

Ainda conforme o art. 1º, no caso de impossibilidade de instalação de fraldário, os banheiros masculino e feminino deverão contar com equipamentos que possibilitem a troca de fraldas. Os estabelecimentos já em funcionamento ficarão dispensados de instalar banheiro familiar e fraldário. Quanto aos que vierem a ser construídos, a expedição da carta de habite-se estará condicionada à observância das novas disposições.

O **art. 2º** do projeto prevê as punições por descumprimento das exigências do art. 1º: advertência, multa de até cinquenta mil reais e interdição. Na aplicação das sanções, deverão ser levadas em conta a capacidade de circulação, concentração ou permanência de pessoas, a gravidade da infração e a capacidade econômico-financeira do infrator, devendo a multa ser aplicada em dobro, no caso de reincidência.

Por fim, o **art. 3º** estabelece que a futura lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, é assinalado que o objetivo do projeto é *eliminar o constrangimento experimentado por crianças, pais e responsáveis no momento de utilizar o banheiro, trocar fraldas ou amamentar em ambientes coletivos*, constrangimento esse decorrente do compartilhamento dessas instalações com adultos e que se revela ainda maior quando o pai precisa levar sua filha a um banheiro masculino. O projeto também procura adequar os fraldários à realidade atual de compartilhamento, entre os pais, dos cuidados com bebês.

O PLS foi distribuído em 6 de novembro de 2018 para exame sucessivo pelas Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a esta última a decisão terminativa sobre a matéria.

Em 20 de junho de 2022, a CDH aprovou relatório de minha autoria, que concluiu pela aprovação do projeto na forma de substitutivo, o qual comentarei na análise que farei a seguir.

Ao fim da última legislatura, a proposição foi arquivada, na forma do art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). No entanto,

em virtude da aprovação do Requerimento nº 75, de 2023, o PL voltou a tramitar, tendo sido distribuído a esta Comissão, para sobre ele deliberar terminativamente.

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela submetidas, bem como sobre o mérito daquelas de competência da União (art. 101, I e II, do RISF).

Nos termos do art. 6º da Constituição Federal, constituem direitos sociais a proteção à maternidade e à infância. E entre os deveres da sociedade e do Estado em relação à criança estão os de assegurar, com absoluta prioridade, seus direitos à saúde, à dignidade e ao respeito, como ditado pelo art. 227 da Carta Magna.

Não resta dúvida de que a matéria disciplinada no projeto em exame é de competência da União. A proteção à infância inscreve-se entre os temas objeto da competência legislativa concorrente, no âmbito da qual cabe à União editar normas gerais, a teor do art. 24, XV, da Lei Maior. Ademais, quando se tratar de obrigações de estabelecimentos comerciais ou de prestação de serviços, suas responsabilidades constituem matéria regulada pelo Direito do Consumidor, também objeto de disciplina em lei federal (art. 5º, XXXII, c/c o art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

As disposições do projeto visam exatamente a assegurar a dignidade da criança, sua segurança, saúde e conforto, no uso de banheiros em ambientes de acesso público. A instalação de banheiros familiares permite à criança fazer uso de sanitários e lavatórios adaptados à sua estatura, em ambiente que costuma ser mais asséptico do que os banheiros usados por adultos. Ademais, garante maior privacidade à criança e ao responsável que a acompanha, contribuindo para reduzir os riscos à sua segurança. Iguais considerações podem ser feitas com respeito aos fraldários.

O parecer da CDH considerou meritória a proposição. Sem embargo, entendeu que seu escopo poderia ser ampliado, para alcançar também as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, de qualquer idade, que necessitem do apoio de terceiros, harmonizando-a com a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece *normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com*

*mobilidade reduzida*. Com efeito, a Constituição Federal possui, relativamente às pessoas com deficiência, disposições protetivas equivalentes às anteriormente mencionadas. Conforme o art. 24, XIV, da Carta, compete à União editar normas gerais de proteção e integração social de tais pessoas. E, mais especificamente ainda, o art. 227, § 2º, da Constituição determina que lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público, para garantir acesso adequado às pessoas com deficiência.

Em vista disso, além de acrescentar aos beneficiários das novas normas as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, o substitutivo: (i) dispõe que os banheiros e fraldários devem ser acessíveis, definindo, para tal fim, o que seja acessível; (ii) determina que, além das normas técnicas expedidas pelos órgãos oficiais, as instalações deverão observar os requisitos de acessibilidade da Lei nº 10.098, de 2000.

O substitutivo ofertado pela CDH promove outras duas alterações no projeto. Manda aplicar as novas disposições também a estabelecimentos já em funcionamento, quando eles passarem por novas construções, ampliações ou reformas, a exemplo do que previu a Lei nº 10.098, de 2000, quanto à acessibilidade de edifícios já existentes. E unifica o uso, feito na proposição, de expressões intercambiáveis, a saber, “ambientes”, “locais” e “estabelecimentos”, substituindo-as pelo termo “edifício”.

Não vislumbro reparos a fazer às conclusões da CDH. Em sua versão original, o projeto já se revelava inequivocamente meritório e consentâneo com a Constituição. As inovações da CDH, também em sintonia com o Texto Magno, ampliam o seu alcance, aprimorando a proposição.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 430, de 2018, na forma do substitutivo da CDH.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

13



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 3954, DE 2023

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

**AUTORIA:** Senadora Tereza Cristina (PP/MS)



[Página da matéria](#)

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2023**

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 6º** .....

.....

XXI - .....

.....

b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso, ou aquele que incluir trabalhos relativos a qualquer das disposições previstas no inciso XVIII do caput deste artigo.” (NR)

“**Art. 56.** .....

.....

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, exceto quando se tratar de licitações com valor estimado acima de R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais) para contratação de obras e serviços especiais de engenharia, que serão processadas sempre pelo modo de disputa fechado.” (NR)



“**Art. 86.**.....

.....

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

I – por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

II – por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

.....” (NR)

“**Art. 96.**.....

§ 1º .....

.....

IV – título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

.....” (NR)

“**Art. 184.** Aplicam-se as disposições desta Lei aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados:

I – entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II – com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

§ 1º Os saldos dos instrumentos referidos no **caput**, enquanto não utilizados, serão aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, se a sua utilização se der em prazos menores que um mês.

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses do art. 124, II, *d*, desta Lei, o valor global inicialmente pactuado se demonstrar insuficiente para a execução do objeto, poderão ser:

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

II - aportados novos recursos pelo concedente;



III - reduzidas as metas e etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou funcionalidade do objeto pactuado.

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e

III – quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

§ 4º Os saldos remanescentes e os rendimentos financeiros auferidos na forma do § 1º serão obrigatoriamente computados a crédito do convênio e aplicados no objeto de sua finalidade e na ampliação de meta, quando possível, sem prejuízo da funcionalidade do objeto pactuado, devendo constar em demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.” (NR)

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

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto, oriundo da proposta originalmente apresentada por esta Autora para conversão da Medida Provisória 1167, de 2023, faz uma série de modificações à nova Lei de Licitações com a finalidade de aprimorar o regime.

A primeira modificação altera a questão do modo de disputa para o processamento de licitações de obras e serviços de engenharia pelo modo aberto, aquela em que os licitantes apresentam lances públicos e consecutivos. A dinâmica da fase de lances é incompatível com a complexidade de orçamentação de grandes obras e serviços de engenharia.

A criação de estímulo artificial para a oferta de descontos sucessivos nas licitações para obras e serviços de engenharia desse porte pode provocar cotações inexequíveis e jogos de planilha, provocando inclusive a necessidade de renegociações precoces. Propomos, assim, vedar a licitação sob o modo aberto para obras e serviços especiais de engenharia com valor acima de um milhão e meio de reais.





Outra alteração consiste na inclusão de mais uma modalidade de garantia contratual. Atualmente, o art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que o contratado poderá optar por qualquer das seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária.

No setor privado, outra modalidade de garantia contratual tem sido utilizada: o título de capitalização. Essa figura existe há mais de 90 anos. Segundo dados da Federação Nacional de Capitalização, no ano de 2022 as reservas técnicas de títulos de capitalização no Brasil alcançaram 37,2 bilhões de reais

A inclusão do título de capitalização como modalidade de garantia contratual amplia as alternativas à disposição do contratado, sem importar prejuízo à Administração Pública, sobretudo com a determinação proposta que o título seja custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

Terceira alteração tem por escopo resolver problema há muito vivenciado por Estados e Municípios, na execução de convênios celebrados com a União. A Lei nº 14.133, de 2021, possui um único artigo dedicado aos convênios (art. 184), o qual se limita a prever a aplicação subsidiária de seus dispositivos a tais ajustes. Nesse ponto, é mais lacônica que a própria Lei nº 8.666, de 1993.

Diversamente do que ocorre com os contratos administrativos, inúmeros óbices são levantados por atos normativos infralegais, quando necessário promover alterações no objeto de um convênio, inviabilizando mudanças de todo justificáveis e mesmo imprescindíveis para a consecução dos fins pretendidos em sua celebração. O próprio ato normativo que regula mais minudentemente a matéria no âmbito federal, a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, é bastante restritiva dessa possibilidade.

Costumam-se exigir, na assinatura do instrumento, especificações do objeto que se revelam incompatíveis com a experiência concreta verificada na fase de execução do convênio. Isso finda por levar à obtenção de resultados insuficientes e tardios, ou mesmo, à inexecução do que foi pactuado, com devolução dos recursos ao conveniente. Todos saem



prejudicados: o concedente, o conveniente e, sobretudo, a população a quem deveriam se destinar as obras, bens e serviços objeto do ajuste.

Ora, não há motivo para supor que as vicissitudes ocorridas durante a execução de um contrato administrativo não possam igualmente surgir quando da execução de um convênio. Para os contratos, o ordenamento jurídico prevê diversas figuras, como a força maior, o caso fortuito, o fato do príncipe, a teoria da imprevisão, que conduzem a modificações no objeto da avença e, como consectário, em suas cláusulas econômico-financeiras.

Propomos mudança no art. 184 da Lei, para, estando presentes aquelas condições, de forma tal que os recursos originalmente vinculados ao convênio sejam insuficientes para a realização do objeto, possibilitar a utilização dos saldos de recursos ou rendimentos, o aporte de novos recursos pelo concedente e a redução das metas e etapas inicialmente fixadas.

Propomos, outrossim, sejam permitidos ajustes nos convênios, com alterações no objeto, desde que: (i) eles não importem transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, em obediência ao disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal; (ii) seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente para a mudança; e (iii) no caso de obras, sejam mantidas as suas características. Ademais, propomos incorporar ao art. 184 da nova Lei de Licitações preceitos que já constavam da Lei nº 8.666, de 1993, relativos à aplicação dos recursos de convênios, enquanto não empregados em seu objeto, e ao uso dos rendimentos auferidos na mesma finalidade do ajuste.

Acrescentamos apenas a possibilidade de uso desses rendimentos na ampliação da meta originalmente pactuada. Assim, a gestão eficiente dos recursos, que consiga realizar o objeto a um custo menor do que o previsto, será premiada: em lugar de devolver os saldos, o conveniente estará autorizado, quando viável, a utilizá-los na ampliação da meta.

Outra alteração permite que órgãos municipais adiram, como “caronas”, a atas de registro de preços do mesmo ou de outro Município, desde que elas tenham sido precedidas de certame. O legislador parece ter cometido um lapso, ao não prever essa possibilidade. De acordo com o § 3º



de seu art. 86, a adesão somente pode ocorrer relativamente a atas federais, estaduais ou distritais.

É compreensível que ao ente maior não seja dado aderir a ata de registro de preços do ente menor (a União em relação a todos os outros entes e os Estados em relação aos Municípios). A Lei inclusive positivou, no § 8º do mesmo artigo, o entendimento do TCU a respeito da impossibilidade de participação da União, como carona, em atas de registro de preços de outros entes. No entanto, nada justifica vedar a adesão de órgãos e entes municipais a atas de registro de preços do próprio ou de outro Município, ainda mais com a exigência, feita pela proposta, de que ela tenha sido precedida de licitação.

Com as modificações propostas, a Lei de Licitações resguarda-se de orçamentos inexecutáveis em obras; passa a abrir mais possibilidades para aquisição célere de bens e serviços, especialmente pelos municípios; amplia as possibilidades de garantia e flexibiliza os ajustes de convênios, favorecendo sua execução.

Sala das Sessões,

Senadora TERESA CRISTINA (PP-MS)



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - art199\_par1
- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos - 8666/93  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1993;8666>
- Lei nº 14.133, de 1º de Abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (2021) - 14133/21  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2021;14133>
  - art96\_par1
- Medida Provisória nº 1.167, de 31 de Março de 2023 - MPV-1167-2023-03-31 - 1167/23  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2023;1167>

**PROJETO DE LEI Nº 3.954, DE 2023**

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente da aplicação dos recursos da União e dá outras providências.

**EMENDA ADITIVA Nº**

Art. 1º Inclui-se, na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, onde couber, capítulo nos seguintes termos:

**“CAPÍTULO XX****DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO****SEÇÃO I****DO REGIME SIMPLIFICADO DE TRANSFERÊNCIAS DE  
RECURSOS DA UNIÃO**

*Art. XX. À celebração, execução, acompanhamento e a prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres com valor global de até 1,5 (UM) milhão e quinhentos reais, aplicar-se-á o Regime Simplificado.*

*Art. XX. A aplicação do Regime Simplificado implica na adoção das seguintes medidas:*

- a. o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;*
- b. a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;*
- c. a liberação dos recursos deverá ser em parcela única.*
- d. o registro dos projetos de engenharia, documentos de titularidade de área, de licenciamento ambiental e do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov são condição para a liberação da parcela única dos recursos;*
- e. o acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado por vistorias in loco realizadas considerando o marco de execução de 100%*

*(cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias quando identificada a necessidade pelo órgão concedente ou pela mandatária;*

*f. a verificação da execução do objeto ocorre mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho;*

*g. não há análise e aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, cabendo à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento;*

*h. não há análise e aceite do processo licitatório pela concedente ou pela mandatária;*

*i. a vedação da liberação da parcela única de recursos para o início de execução de novos instrumentos quando o conveniente tiver instrumentos apoiados com recursos do Governo Federal, sem execução financeira por prazo superior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, não se aplica aos convênios e instrumentos congêneres enquadrados no regime simplificado de transferências voluntárias.*

*j. o presente dispositivo aplica-se inclusive em convênios celebrados em exercícios anteriores.”*

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

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a introdução do "Regime Simplificado de Transferências Voluntárias" no âmbito da Lei de Licitações. O objetivo central é simplificar e agilizar o processo de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas para convênios e instrumentos congêneres com valor global de até R\$ 1.5 milhão (um milhão e quinhentos reais).

As razões para tal proposta são claras. Ao estabelecer parâmetros objetivos e eliminar etapas burocráticas tradicionais, a emenda busca acelerar a execução de projetos

de menor monta, mas de grande relevância para comunidades locais, trazendo eficiência e rapidez.

Outro ponto é que, ao dispensar análises de termos de referência, anteprojetos, resultados de processos licitatórios, entre outros, reduz-se os custos operacionais para ambas as partes envolvidas, tornando o processo mais econômico e enxuto.

Além disso, a proposta redireciona a atenção dos órgãos concedentes para a verificação do cumprimento efetivo do objeto pactuado ao final da execução, em vez de avaliações intermediárias que podem postergar a entrega de resultados à população.

No mesmo cenário, ao não aplicar a vedação de liberação de recursos para novos instrumentos, mesmo quando existem instrumentos anteriores sem execução financeira, amplia-se a capacidade de municípios e entidades de avançar com novos projetos que atendam às necessidades imediatas da população, sem que pendências anteriores sejam um impeditivo.

Ao permitir a aplicação desse regime inclusive a convênios celebrados em exercícios anteriores, busca-se abranger um maior número de projetos e garantir que as vantagens deste regime sejam extensivas, otimizando ainda mais a utilização dos recursos públicos.

Concluindo, a emenda proposta tem o intuito de simplificar e otimizar o uso dos recursos públicos em convênios de menor valor, mas que possuem alto impacto nas comunidades locais. A agilidade, a redução de custos e o foco na execução são os pilares desta proposta, garantindo que o benefício chegue mais rapidamente àqueles que mais necessitam.

Sala da Comissão,

Senador MARCELO CASTRO



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

## PROJETO DE LEI Nº 3.954, DE 2023

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

### EMENDA MODIFICATIVA

Dê-se a seguinte redação ao § 1º, do art. 56, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, alterado pelo art. 1º do PL 3.954, de 2023:

‘**Art. 1º** A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....

“Art. 56. ....

.....

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, exceto quando se tratar de licitações para contratação de obras e serviços de engenharia, que serão processadas sempre pelo modo de disputa fechado.

.....” (NR)’





SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

## JUSTIFICAÇÃO

A emenda propõe que as licitações de obras ou serviços de engenharia sejam processadas sempre pelo modo fechado, independentemente do valor da licitação. Com isso, as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação, evitando-se descontos inexequíveis.

O §1º do art. 56 da Lei 14.133/2021 estabelece que a utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.

Há, no entanto, forte incompatibilidade entre a dinâmica da fase de lances e as complexidades inerentes ao processo de orçamentação de obras.

A saber, no modo de disputa aberto, as empresas normalmente apresentam dificuldades de execução da obra por apresentarem propostas inexequíveis, culminando em atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, com baixa qualidade técnica.

O estímulo artificial para a oferta de descontos sucessivos nas licitações para obras e serviços de engenharia, como efeito da sistemática da fase de lances, provoca cotações inexequíveis e desencontradas da realidade, forjadas num ambiente de forte pressão concorrencial, motivo pelo qual defende-se o modo de disputa fechado para contratação de obras e serviços especiais de engenharia, independentemente do valor da licitação.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para aprovação desta emenda.

Sala da Comissão,

Senador **JORGE SEIF**  
PL/SC



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

## PROJETO DE LEI Nº 3.954, DE 2023

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

### EMENDA ADITIVA

Acrescente-se ao art. 1º do PL 3.954, de 2023, alterações nos artigos 115 e 142 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nos seguintes termos:

‘**Art. 1º** A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

.....

“Art. 115. ....

.....

§ 2º Nas contratações de obras, a expedição da ordem de serviço para execução de cada etapa deverá ser precedida de depósito em conta vinculada dos recursos financeiros necessários para custear as despesas correspondentes à etapa a ser executada.

§ 3º São impenhoráveis os valores depositados na conta vinculada a que se refere o § 2º deste artigo.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

.....  
Art. 142. ....

Parágrafo único. Nas contratações de obras, deverá ser observado o disposto no § 2º do art. 115 desta Lei.” (NR)’

### JUSTIFICAÇÃO

A emenda visa instituir obrigatoriedade para que nas contratações de obras a expedição da ordem de serviço para execução de cada etapa seja precedida de depósito em conta vinculada dos recursos financeiros necessários para custear as despesas correspondentes à etapa a ser executada.

Com isso, vincula-se o avanço das obras à existência de recursos financeiros necessários por parte da Administração Pública e não apenas à previsão orçamentária.

Após amplo debate no Congresso Nacional, a Nova Lei de Licitações foi aprovada pelas Casas com tal previsão (§§ 2º e 3º do art. 115 e parágrafo único do art. 142), tendo como referência a prática recorrente da Administração de exigir o cumprimento de cronograma físico das obras sem o correspondente cumprimento do financeiro.

Todavia, os dispositivos foram vetados e atualmente apenas a previsão orçamentária é exigida para a ordem de início do contrato.



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para aprovação desta emenda.

Sala da Comissão,

Senador **JORGE SEIF**  
PL/SC



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

## PROJETO DE LEI Nº 3.954, DE 2023

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.

### EMENDA ADITIVA

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, a fim de alterar o art. 92 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para conferir nova redação ao inciso VI e inserir o § 7º:

‘Art. 1º .....  
.....

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

.....

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento, **que, conjuntamente, não poderão superar trinta dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela e/ou execução do serviço;**

.....



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

§7º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.” (NR)’

## JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda propõe que o prazo para liquidação e para pagamento da Administração Pública ao contratado, conjuntamente, não superem trinta dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela e/ou execução do serviço.

Sugere, também, a definição de adimplemento da obrigação contratual como a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

A proposta é baseada na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que em seu art. 40, inciso XIV, ‘a’, e §3º, determina:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem



SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XIV - condições de pagamento, prevendo:

**a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela.**

(...)

**§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.**

Assim, o prazo de 30 dias para pagamento, por parte da Administração, contado a partir do adimplemento da parcela, não apenas é algo usual entre contratantes, como foi consolidado no setor público pela Lei 8.666/1993.

A alteração se justifica pelo fato de garantir a segurança jurídica necessária para a efetivação dos pagamentos em prazo que não onere excessivamente a transação e permita que o poder público possa contratar sem custos excessivos frente ao mercado particular.

A adoção desta redação permite a continuidade da aplicação dos entendimentos consolidados já existentes nos Tribunais Superiores,





SENADO FEDERAL  
Senador JORGE SEIF – PL/SC

minimizando as inseguranças decorrentes da lacuna jurisprudencial imposta pela utilização de uma nova lei.

O estabelecimento e cumprimento de critérios claros e objetivos para a efetivação dos pagamentos devidos pela administração é uma das mais eficientes formas de garantia de integridade e compliance. Quando a administração possui e aplica critérios objetivos e sérios de pagamento de seus fornecedores, cumprindo suas obrigações em dia, minimiza-se possibilidade de desvios e corrupção.

Diante do exposto, conto com o apoio dos pares para a aprovação da emenda.

Sala da Comissão,

Senador **JORGE SEIF**  
PL/SC



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, da Senadora Tereza Cristina, *que altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para promover a gestão eficiente dos recursos relativos à aplicação dos recursos de convênios e dá outras providências.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.954, de 2023, de autoria da Senadora Tereza Cristina.

O projeto, que a autora narra ter-se originado de proposta para conversão da Medida Provisória (MP) nº 1.167, de 31 de março de 2023, *faz uma série de modificações à nova Lei de Licitações — Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLLC) — com a finalidade de aprimorar o regime*, passando a disciplinar convênios de forma direta, e não mais apenas subsidiária (art. 184); a admitir títulos de capitalização como forma de garantia (art. 96, § 1º, IV); e a permitir a figura do “carona” em ata de registro de preços licitada por Município (art. 86, § 3º).

Nota-se ainda, como inovação à proposta de conversão daquela MP, a ampliação da definição de serviços especiais de engenharia (art. 6º, XXI, *b*); e a previsão de que, nestes e em obras de engenharia cujo valor ultrapasse um milhão e meio de reais, seja obrigatoriamente adotado na licitação o modo de disputa fechado (art. 56, § 1º).



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Foi apresentada pelo Senador Marcelo Castro a Emenda nº 1, e pelo Senador Jorge Seif as Emendas nºs 2, 3 e 4.

A Emenda nº 1 introduz um regime simplificado de transferências voluntárias, para convênios de valor até um milhão e meio de reais.

A Emenda nº 2 amplia a obrigatoriedade do modo de disputa fechado para quaisquer licitações de obras e serviços de engenharia, independentemente do valor estimado e ainda que para serviços comuns.

A Emenda nº 3 determina que a execução de cada etapa da obra seja precedida de depósito, em conta vinculada e impenhorável, dos recursos financeiros necessários para custeá-la.

Finalmente, a Emenda nº 4 determina que conste, com cláusula obrigatória dos contratos administrativos, previsão de prazo de pagamento de até 30 dias, contados do final do período de adimplemento de cada parcela da contratação.

## II – ANÁLISE

Sendo a única comissão pela qual o projeto tramitará, a esta CCJ cabe manifestar-se sobre todos os aspectos atinentes à admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade) e ao mérito da proposição, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Opinamos que o projeto seguiu o rito regimental, sendo certo que inova o ordenamento jurídico e possui força cogente, pelo que dotado, portanto, de plena juridicidade. Também não vislumbramos questionamentos acerca da constitucionalidade material da proposição.

No que tange à constitucionalidade formal, particularmente quanto à disciplina dos **convênios**, reconhecemos a existência de entendimento no sentido de que a União não deteria competência para dispor normais gerais sobre o tema aplicáveis aos demais entes federados, restringindo-se tal prerrogativa aos **contratos**, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Para os



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

defensores dessa tese, a lei, neste ponto, não poderia ser nacional, havendo de limitar-se ao âmbito da própria União.

Conquanto não se ignore a distinção doutrinária entre contratos e convênios, no sentido de que apenas quanto àqueles haveria oposição de interesses entre as partes, o tema de há muito é tratado, com abrangência nacional, na própria lei de licitações e contratos (art. 184 da NLLC e art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Pensamos, dessa forma, estar bem assentada a competência da União no caso, sendo a proposta ademais meritória, por uniformizar o tratamento de institutos que, em que pesem as distinções doutrinárias, em sentido prático comungam de diversas características.

Isso posto, o PL em verdade dispõe diversas alterações que muito extrapolam a disciplina dos convênios, mas que acabaram não sendo contempladas na ementa. Estamos propondo, dessa forma, emenda para corrigir-lhe a redação, evitando o uso da expressão “e dá outras providências”, por demasiadamente genérica.

Observamos que o projeto redefine o conceito de serviços especiais de engenharia, para nele incluir qualquer serviço de engenharia que se utilize, concomitantemente, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Como o conceito destes é bastante amplo — abarcando, a título de exemplo, a mera fiscalização, supervisão e gerenciamento (art. 6º, XVIII, *d*, da NLLC) —, pensamos que a alteração proposta acabaria por esvaziar o próprio conceito de serviço comum.

Por outro lado, o único emprego direto do referido conceito expandido de serviços especiais parece ter sido no art. 56, § 1º, da NLLC, e da Justificação do projeto não se extrai qualquer intenção de alteração reflexa de outros artigos. Pensamos, portanto, que bastaria redigir de modo mais abrangente esse único dispositivo, sem necessidade de redefinir o conceito para a lei como um todo. É o que estamos propondo, ao final, como emenda.

Adiante, o PL passa a permitir aos Municípios aderir a atas de registro de preços uns dos outros (desde que licitadas), alterando a disciplina atualmente em vigor, que só admite a figura do “carona” em atas federais,



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

estaduais ou distritais. A mudança parece-nos de todo salutar, por importar maior rapidez e eficiência nas compras e contratações por parte de entes municipais.

Por fim, permite-se a prestação de garantia na forma de títulos de capitalização. Trata-se, como bem narra a Justificação, de modalidade de garantia bastante tradicional e bem conhecida no mercado, pelo que não vislumbramos razão para não a incluir na NLLC.

A essas propostas acrescentamos uma mais, visando a autorizar que, nos casos de rescisão contratual, seja aproveitado eventual empenho já realizado, mas ainda pendente de liquidação, em favor da nova contratada, escolhida em regra entre as próximas colocadas na licitação original, na forma já disposta pela NLLC (art. 90, §§ 2º, 4º e 7º). Contudo, se nenhuma delas se dispuser a executar o objeto remanescente, o empenho poderá ser computado como efetiva disponibilidade para o fim de proceder-se a nova licitação. Justamente para garantir a possibilidade desse aproveitamento, os restos a pagar não serão objeto de cancelamento automático.

Quanto à Emenda nº 1, embora mais ampla do que o objeto inicialmente versado na proposição, merece acolhida em face de sua importância, com os ajustes a seguir apresentados, na forma de subemenda. Entendo que precisamos simplificar a execução orçamentária de modo que as políticas públicas, as obras cheguem mais rapidamente à população. Destaco que, apesar de simplificar as transferências, a proposta apresentada pelo Sen. Marcelo Castro mantém os níveis apropriados de salvaguarda contra a malversação de recursos públicos.

Já em relação à Emenda nº 2, entendemos que obrigar o uso do modo de disputa fechado, independentemente da complexidade ou do valor estimado do serviço, engessaria por demais a administração pública. Por proporcionalidade, parece-nos ser o caso de preservar as balizas do projeto original, já contempladas em emenda de nossa autoria, ao final. De toda forma, registre-se que isso não significa que o uso do modo de disputa fechado será vedado nos demais casos, consistindo, na verdade, em faculdade da Administração, sempre em vista dos princípios que regem o processo licitatório.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A Emenda nº 3, por sua vez, reintroduz alterações que constavam do projeto que deu origem à NLLC, mas que foram à época vetadas pelo Presidente da República, do mesmo partido do autor. Além de contrariedade ao interesse público, foi apontada pelo Executivo violação ao princípio da unidade de tesouraria, disposto no art. 56 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1954. Tendo sido o veto apreciado e mantido por este Congresso Nacional há apenas dois anos, pensamos que não seria oportuno revisitar a matéria.

Finalmente, a Emenda nº 4 traz importante salvaguarda ao estipular prazo de pagamento das parcelas já executadas do contrato. Trata-se, a nosso ver, de justa garantia em favor da contratada, tendente a ampliar a competitividade dos procedimentos licitatórios e atrair a participação de empresas sérias e comprometidas com a execução do objeto licitado. Deve ser, portanto, acolhida.

### III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 3.954, de 2023, juntamente com a Emenda nº 1, na forma da subemenda abaixo oferecida; pela rejeição das Emendas nºs 2 e 3; e pela aprovação da Emenda nº 4 e das emendas abaixo:

#### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, a redação seguinte:

“Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para determinar o modo de disputa fechado nas licitações de obras e serviços de engenharia que especifica; facultar a adesão de Município a ata de registro de preços licitada por outro ente do mesmo nível federativo; dispor sobre a execução e liquidação do objeto remanescente de contrato administrativo rescindido; permitir a prestação de garantia na forma de título de capitalização; e promover a gestão e aplicação eficiente dos recursos oriundos de convênios.”



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se a alteração da alínea *b* do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, introduzida pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023, dando-se ao § 1º do art. 56 daquela Lei, alterado pelo mesmo art. 1º do referido Projeto, a redação seguinte:

“Art. 1º .....

‘Art. 56. ....

§ 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, exceto quando se tratar de licitações com valor estimado acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), que serão processadas sempre pelo modo de disputa fechado, quando se destinarem à contratação de:

I – obras ou serviços especiais de engenharia;

II – serviços comuns de engenharia que incluam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

.....’ (NR)

.....”

## EMENDA Nº – CCJ

Incluam-se os seguintes §§ 8º e 9º no art. 90 e o seguinte parágrafo único no art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023:

“Art. 1º .....

‘Art. 90. ....

§ 8º Na situação de que trata o § 7º, é autorizado o aproveitamento, em favor da nova contratada, de eventual saldo inscrito em despesas empenhadas a liquidar ou em restos a pagar não processados.



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 9º Se frustradas as providências dos §§ 2º e 4º, o saldo de que trata o § 8º poderá ser computado como efetiva disponibilidade para nova licitação, desde que identificada vantajosidade para a administração pública e mantido o objeto programado.’ (NR)

.....  
‘Art. 105. ....

*Parágrafo único.* Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes; nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90.’ (NR)

.....”

**SUBEMENDA Nº – CCJ  
(à Emenda nº 1)**

Inclua-se o seguinte art. 184-A na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.954, de 2023:

“Art. 1º.....

.....

‘Art. 184-A. À celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado:

I – o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

II – a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

III – a liberação dos recursos dar-se-á em parcela única;

IV – a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho.

§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado por vistorias *in loco*, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias.





## SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

§ 2º Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, cabendo à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento.

§ 3º Quando exigidos, os registros dos projetos de engenharia, dos documentos de titularidade de área, do licenciamento ambiental e do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov constituirão condição para a liberação da parcela única dos recursos de que trata o inciso III do *caput*.

§ 4º A vedação da liberação da parcela única de recursos para o início de execução de novos instrumentos quando o conveniente tiver instrumentos apoiados com recursos do Governo Federal, sem execução financeira por prazo superior a 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, não se aplica aos convênios e instrumentos congêneres enquadrados no regime simplificado de transferências voluntárias de que trata este artigo.

§ 5º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se inclusive aos convênios anteriormente celebrados.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator