



# **SENADO FEDERAL**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 39ª REUNIÃO**

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

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

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



**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

**39ª REUNIÃO, ORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª  
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 04/10/2023.**

**39ª REUNIÃO, ORDINÁRIA**

***quarta-feira, às 10 horas***

# **SUMÁRIO**

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	EMENDA(S) DE - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	14
2	PL 3453/2021 - Não Terminativo -	SENADOR WEVERTON	26
3	PEC 8/2021 - Não Terminativo -	SENADOR ESPERIDIÃO AMIN	58
4	PEC 17/2023 - Não Terminativo -	SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA	79
5	PL 3535/2023 - Não Terminativo -	SENADOR HUMBERTO COSTA	90
6	PL 5384/2020 - Não Terminativo -	SENADOR PAULO PAIM	102

<b>7</b>	<b>PL 173/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR MAGNO MALTA</b>	<b>143</b>
<b>8</b>	<b>PL 4086/2023</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO</b>	<b>153</b>
<b>9</b>	<b>PEC 10/2022</b> - Não Terminativo -	<b>SENADORA DANIELLA RIBEIRO</b>	<b>165</b>
<b>10</b>	<b>PL 196/2020</b> - Não Terminativo -	<b>SENADOR EDUARDO GOMES</b>	<b>193</b>
<b>11</b>	<b>PL 2494/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADOR MARCOS DO VAL</b>	<b>228</b>
<b>12</b>	<b>PL 1054/2019</b> - Terminativo -	<b>SENADORA ANA PAULA LOBATO</b>	<b>242</b>
<b>13</b>	<b>PL 1713/2022</b> - Terminativo -	<b>SENADORA ANA PAULA LOBATO</b>	<b>257</b>
<b>14</b>	<b>PLS 430/2018</b> - Terminativo -	<b>SENADORA MARA GABRILLI</b>	<b>283</b>
<b>15</b>	<b>PL 3954/2023</b> - Terminativo -	<b>SENADOR MARCIO BITTAR</b>	<b>296</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 Alan Rick(UNIÃO)(2)(5)(28)(31)(30)	AC 3303-6333
Marcio Bittar(UNIÃO)(2)(28)(30)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Zequinha Marinho(PODEMOS)(2)(5)(9)(31)	PA 3303-6623
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Giordano(MDB)(2)(5)(14)(9)(35)(33)	SP 3303-4177
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261 / 2262 / 2268 / 2299	5 Mauro Carvalho Junior(UNIÃO)(2)(5)(9)(31)	MT 3303-6219 / 3778 / 3772 / 6209 / 6213 / 3775
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 Efraim Filho(UNIÃO)(2)(9)(29)(31)	PB 3303-5934 / 5931
Alessandro Vieira(MDB)(18)(19)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	11 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(18)(19)(31)	TO 3303-5990
<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
Lucas Barreto(PSD)(3)(32)(25)	AP 3303-4851	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 Leitão(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)(1)(11)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Laércio Oliveira(PP)(22)(1)(34)(27)	SE 3303-1763 / 1764
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 Moro, Marcio Bittar, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Oriovisto Guimarães, Marcos do Val, Weverton e Plínio Valério foram designados membros titulares; e os Senadores Efraim Filho, Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Veneziano Vital do Rêgo, Giordano, Fernando Farias, Carlos Viana, Randolfe Rodrigues, Cid Gomes e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Angelo Coronel, Otto Alencar, Eliziane Gama, Lucas Barreto, Fabiano Contarato, Rogério Carvalho, Augusta Brito e Ana Paula Lobato foram designados membros titulares, e os Senadores Zenaide Maia, Sérgio Petecão, Vanderlan Cardoso, Mara Gabrilli, Daniella Ribeiro, Paulo Paim, Humberto Costa, Teresa Leitão 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-BLPPP).
- (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-BLRESDEM).
- (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-BLRESDEM).
- (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-BLRESDEM).
- (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-BLRESDEM).
- (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 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 membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 144/2023-BLDEM).
- (31) Em 27.09.2023, os Senadores Alan Rick, Zequinha Marinho, Mauro Carvalho Junior, Efraim Filho e Professora Dorinha Seabra foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 155/2023-BLDEM).
- (32) Em 27.09.2023, o Senador Lucas Barreto foi designado membro titular, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 104/2023-BLRESDEM).
- (33) Em 28.09.2023, o Senador Fernando Farias foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 157/2023-BLDEM).
- (34) Em 29.09.2023, 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. nº 52/2023-BLALIAN).
- (35) Em 03.10.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 158/2023-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 4 de outubro de 2023  
(quarta-feira)  
às 10h

**PAUTA**

39ª Reunião, Ordinária

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

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

Retificações:

1. . (04/10/2023 10:01)

## PAUTA

### ITEM 1

#### 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 de emendas \(PLEN\)](#)

[Avulso inicial da matéria](#)

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

### ITEM 2

#### 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 à Emenda nº 8, e contrário às demais Emendas

#### 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;
- Em 20/09/2023 foi apresentada a Emenda nº 9, de autoria do Senador Hamilton Mourão.

#### Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria](#)

[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 \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

### ITEM 3

**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 4****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 Damares 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 5****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 6

### 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 às Emendas nºs 1 e 2.

**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 7

### PROJETO DE LEI Nº 173, DE 2020

**- Não Terminativo -**

*Autoriza transferência de capital, a título de contribuição, mediante celebração de convênios entre a União e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), em atenção ao disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Magno Malta

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Observações:**

*A matéria será analisada pela Comissão de Assuntos Econômicos.*

**Textos da pauta:**

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

## ITEM 8

**PROJETO DE LEI Nº 4086, DE 2023****- Não Terminativo -**

*Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Veneziano Vital do Rêgo

**Relatório:** Favorável ao Projeto.

**Textos da pauta:**

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

**ITEM 9****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022****- Não Terminativo -**

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

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

**Relatoria:** Senadora Daniella Ribeiro

**Relatório:** Favorável à Proposta, com o acatamento parcial das Emenda nº 1 e 3, com a rejeição da Emenda nº 2 e com o acatamento integral da Emenda nº 4, na forma do Substitutivo que apresenta.

**Observações:**

- Foram recebidas as seguintes emendas: Emenda nº 1, de autoria da Senadora Mara Gabrilli; Emenda nº 2 e 3, de autoria do Senador Marcelo Castro; e Emenda nº 4, de autoria do Senador Otto Alencar;

- Em 18/04/2023 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria;

- Em 30/08/2023, durante a discussão da matéria, a Relatora, Senadora Daniella Ribeiro, acolhe parcialmente as Emendas nºs 1 e 3, e acolhe integralmente a Emenda nº 4, nos termos do Substitutivo que apresenta, e rejeita a Emenda nº 2;

Em 13/09/2023 foi recebido o Voto em Separado do Senador Marcelo Castro, favorável à Proposta, acolhendo parcialmente as Emendas nºs 1, 2, 3 e 4, na forma do Substitutivo que apresenta.

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)  
[Emenda 1 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 2 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 3 \(CCJ\)](#)  
[Emenda 4 \(CCJ\)](#)  
[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)  
[Voto em Separado \(CCJ\)](#)

**ITEM 10**

**PROJETO DE LEI Nº 196, DE 2020****- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.*

**Autoria:** Câmara dos Deputados

**Relatoria:** Senador Eduardo Gomes

**Relatório:** Favorável ao Projeto e à Emenda nº 7-CAE (de redação), e contrário às Emendas de Plenário nºs 2, 3, 4 e 6.

**Observações:**

- Foram apresentadas em Plenário as seguintes emendas: Emendas nº 2-PLEN a nº 4-PLEN, de autoria do Senador Humberto Costa; e a Emenda nº 6-PLEN, de autoria do Senador Marcelo Castro;
- A matéria foi apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos;
- Em 12/09/2023 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria.

**Textos da pauta:**

[Avulso inicial da matéria](#)

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

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

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

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

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

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

[Parecer \(CAE\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**ITEM 11****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 12**

**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 13****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 uma emenda que apresenta; pela aprovação da Emenda nº 2; pelo acolhimento parcial da Emenda nº 3, nos termos da subemenda que apresenta; e pela rejeição da Emenda nº 1.

**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;
- Em 13/09/2023, foi recebida a Emenda nº 3, de iniciativa do Senador Hamilton Mourão;
- Votação nominal.

**Textos da pauta:**

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

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

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

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

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

**ITEM 14****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 15****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

## EMENDAS

Apresentadas perante a Mesa do Senado Federal ao **Projeto de Lei nº 2721, de 2023**, que "*Dispõe sobre a prestação de serviços postais aos órgãos públicos federais da administração direta e indireta.*"

PARLAMENTARES	EMENDAS NºS
Senador Izalci Lucas (PSDB/DF)	002

**TOTAL DE EMENDAS: 1**



**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 fomentem 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

## 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  
Assinatura: [Assinatura]

## 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.



2



# 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,

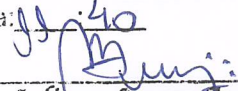
Encaminho a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à apreciação do Senado Federal, nos termos do caput do art. 65 da Constituição Federal combinado com o art. 134 do Regimento Comum, o Projeto de Lei nº 3.453, de 2021, da Câmara dos Deputados, que "Altera a Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, e o 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

**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 nº3.453, 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 nº3.453, 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



**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 9 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.

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).

A Emenda nº 8, do Senador Marcos Rogério, repete a emenda anterior e retira a possibilidade de concessão de ofício do *habeas corpus* 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.

Por fim, a Emenda nº 9, do Senador Hamilton Mourão, objetiva dar mais 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.

## 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 n<sup>os</sup> 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.

A Emenda n<sup>o</sup> 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 n<sup>o</sup> 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.

As Emendas n<sup>os</sup> 7 e 8 tem semelhanças. No entanto, a emenda n<sup>o</sup> 8 proposta pelos Senadores Marco Rogério, Senador Alessandro Vieira, Senador Rogerio Marinho, Senador Carlos Portinho e Senador Sergio Moro repete o conteúdo da Emenda no 7 e simplifica o procedimento proposto para o *habeas corpus* incidental, respeitando o princípio do juiz natural. Trata-se de um apanhado simples e objetivo das emendas anteriores e que, a nosso ver, aperfeiçoa a proposta.

A Emenda nº 9, por fim, pretende incorporar ao PL o conceito da expressão “ausência” constante da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, o que nos parece uma medida desnecessária uma vez que não inova o ordenamento jurídico.

### **III – VOTO**

Em razão de todo o exposto, somos pela aprovação do PL nº 3.453, de 2021, com a aprovação da Emenda nº 8 e a rejeição das demais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

3

## 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,



desconhecedora 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 estatura 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



SF/20924.08502-88

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 regravando 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,

**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**

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, conseqüentemente, 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

4



# 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



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

## PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2023

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**

5



# 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

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>

Apresentação: 11/07/2023 13:06:06.677 - Mesa

DOC n.519/2023



## 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

6

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 fórmula 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, 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.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 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.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O projeto propõe, ainda, acrescentar à Lei das Cotas os arts. 7º-A, 7º-B e 7º-C, prevendo que:

- 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 duas emendas. A primeira, de autoria do Senador Plínio Valério, consiste 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.

Já a segunda emenda, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, também ela um substitutivo integral, modifica substancialmente a Lei, para:

- (i) prever as cotas nas instituições federais de ensino superior apenas para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo, mantendo o percentual de 50% das vagas, mas retirando a exigência de que os estudantes tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, bem como eliminando a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência;
- (ii) prever as cotas nas instituições federais de ensino técnico de nível médio apenas para estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo, mantendo o percentual de 50% das vagas, mas retirando a exigência de que os estudantes tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas, bem como eliminando a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência;
- (iii) atribuir a incumbência de acompanhar e avaliar o programa de cotas genericamente ao Poder Executivo, sem especificar os órgãos competentes para tanto, como faz atualmente a Lei;
- (iv) determinar a publicação de relatório anual de avaliação da eficácia do programa; e
- (v) prever a revisão legislativa do programa a cada oito anos.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

## 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 ou 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):

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



## SENADO FEDERAL

### Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 desigualdades historicamente construídas e ainda existentes. Por óbvio, tal política deve se revelar eficaz no atingimento desse objetivo. Ademais, só se

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

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.

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)



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

(*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, 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



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 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



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 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

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

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.

As consequências e os efeitos concretos da política são perceptíveis. Até a década de 1990, diante da inexistência de programas de ação afirmativa nas



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 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



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 racismo, 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 aperfeiçoa o atual sistema de cotas, garantindo que estudantes que prescindem dos



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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.

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, demonstraram-se 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.

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,



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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 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 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



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

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.

A emenda do Senador Flávio Bolsonaro, por seu turno, desfigura completamente a Lei, transformando-a numa norma instituidora de cotas por critério exclusivo de renda, o qual sequer limita o seu alcance à fração mais desfavorecida da população. Apenas para citar um exemplo, caso a emenda seja aprovada, poderá se beneficiar do programa de cotas alguém que, tendo estudado em escola particular, integre uma família cuja renda chegue próximo dos 8 mil reais e seja composta por 4 pessoas. Além de suprimir a exigência de o estudante ter cursado a etapa anterior do ensino em escola pública, a emenda elimina a reserva de vagas que beneficia pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência. Em o fazendo, atenta contra objetivos constitucionais anteriormente mencionados e contra o princípio da vedação do retrocesso, uma vez que a situação de desigualdade motivadora da instituição do programa de cotas persiste, ainda que essa política pública tenha contribuído para combatê-la.

O autor da emenda afirma que *nada há, com conteúdo oficial, que diga quais mudanças realmente ocorreram*. Ademais, sustenta haver um *apagão de dados* e menciona decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que apontou falhas do governo no acompanhamento e avaliação da política pública.

Ora, é equivocado dizer que não foram produzidas análises e avaliações do programa de cotas por órgãos oficiais. Neste relatório, cito trabalhos do IBGE e do INEP sobre o assunto. Outros foram produzidos por instituições federais de ensino. Mas o autor da emenda tem razão em dizer que houve omissão governamental no acompanhamento e avaliação do programa de cotas. Tal omissão se deu por parte do Ministério da Educação, em descumprimento ao art.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

6º da Lei, especialmente no governo precedente. Quem o diz é o próprio TCU na decisão citada pelo autor da emenda, o Acórdão nº 2.376/2022 – Plenário, prolatado em 26 de outubro de 2022:

A auditoria verificou que o MEC não possui dados sobre a quantidade de alunos que ingressaram pelo programa de cotas e que foram atendidos pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) ou pelo Programa de Bolsa Permanência. Também não existe um levantamento de estudantes que ingressaram pelo programa de ação afirmativa e que posteriormente abandonaram os cursos.

Em que pese as Ifes terem indicado a importância do monitoramento das ações de assistência estudantil para a política de cotas, não há divulgação de dados e de estudos consolidados, com vistas a avaliar o impacto das ações dos programas de assistência (Pnaes e Bolsa Permanência) nas taxas de retenção e evasão/desistência dos estudantes cotistas e não cotistas.

O Estatuto da Juventude e o Estatuto da Igualdade Racial estabelecem a implementação de medidas de democratização do acesso e permanência, indicando a relação de dependência entre essas ações e o necessário monitoramento dos impactos de uma sobre a outra.

No cenário vigente, não é possível avaliar o real impacto da política de cotas e as ações necessárias para que tenha resultado efetivo na sociedade.

Do exposto, recomendo ao MEC que realize estudos e análises, bem como divulgue dados e informações sobre estudantes que ingressaram pelo programa de reserva de vagas atendidos por ações de assistência estudantil e sobre estudantes desistentes/evadidos, a fim de avaliar a permanência e o êxito dos cotistas e a necessidade de políticas de assistência.

**Ainda sobre as ações de monitoramento e avaliação da política de cotas, a auditoria identificou que o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas, que deveria elaborar, anualmente, relatório de avaliação da implementação da política de cotas, nos termos do Decreto 7.824/2012, foi revogado pelo Decreto 9.759/2019, que extinguiu todos os comitês e colegiados da Administração.**

**Suas atribuições de monitoramento e avaliação não foram direcionadas a outros responsáveis e os últimos dados elaborados pelo Ministério da Educação sobre a política de cotas são referentes a 2016.**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Como se vê, o governo passado extinguiu o órgão que era responsável pelo acompanhamento e a avaliação do programa de cotas e não atribuiu a outro órgão essa competência. O TCU reconhece que até 2016 o Ministério da Educação produzia dados de acompanhamento dessa política pública.

A emenda do Senador Flávio Bolsonaro se assenta numa lógica que inferioriza o próprio Parlamento, tornando-o caudatário do Poder Executivo. Sim, porque se admitir que uma lei aprovada pelo Congresso Nacional deva ser revogada em razão de não ter sido possível avaliar o seu real impacto, e se tal circunstância só se deu porque o administrador faltou com seu dever de fazer o acompanhamento e a avaliação da política pública, então a decisão inicial do Poder Legislativo pouco valor terá. Bastará que o Poder Executivo demonstre má vontade no cumprimento da lei para que o Parlamento venha em seguida a revogá-la.

Cabe notar que, na decisão citada, a Corte de Contas não questionou a legitimidade em si da Lei de Cotas, tampouco dos critérios raciais, étnicos e de ser o estudante procedente de escola pública. O que fez foi apontar falhas do governo na implementação e avaliação do programa. O modo adequado de corrigir tais falhas não é a revogação ou descaracterização da norma que o instituiu. Eventuais problemas de execução e acompanhamento não devem servir de pretexto para a supressão da política pública.

Pelas razões expendidas, a emenda deve ser rejeitada.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.384, de 2020, e pela rejeição das Emendas nº 1 e nº 2.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

7

Autoriza transferência de capital, a título de contribuição, mediante celebração de convênios entre a União e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), em atenção ao disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei autoriza, nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União a efetuar transferências de capital a título de contribuição em favor de Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), para a realização de investimentos ou inversões financeiras em unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade, nos termos do § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, APACs são entidades civis de direito privado sem fins lucrativos, dotadas de personalidade jurídica própria e destinadas à administração de unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade, aptas a desenvolver método de valorização humana a fim de oferecer ao condenado melhores condições de recuperar-se, com vistas à proteção da sociedade e à promoção da justiça.

Art. 2º Os recursos transferidos nos termos do art. 1º desta Lei, observado o disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, serão destinados exclusivamente para:

I - construção e ampliação de imóveis empregados nas unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade;

II - reforma de imóveis empregados nas unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade;

III - aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos equipamentos adquiridos; e

IV - aquisição de material permanente.

Art. 3º As transferências de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) permanecem regidas pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994.

Art. 4º A relação da administração pública com as organizações a que se refere o art. 1º desta Lei permanece regida pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS,                      de dezembro de 2019.

RODRIGO MAIA  
Presidente



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 173, DE 2020

(nº 1.685/2011, na Câmara dos Deputados)

Autoriza transferência de capital, a título de contribuição, mediante celebração de convênios entre a União e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), em atenção ao disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

**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=893288&filename=PL-1685-2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=893288&filename=PL-1685-2011)



[Página da matéria](#)

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 79, de 7 de Janeiro de 1994 - Lei do Fundo Penitenciário Nacional; Lei do Funpen - 79/94  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:1994;79>
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
  - artigo 26
- Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964 - Lei do Direito Financeiro - 4320/64  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1964;4320>
  - parágrafo 6º do artigo 12
- Lei nº 13.019, de 31 de Julho de 2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - 13019/14  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2014;13019>



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/23571.20870-08

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 173, de 2020 (PL nº 1.685/2011 na Casa de origem), do Deputado Eros Biondini, que *autoriza transferência de capital, a título de contribuição, mediante celebração de convênios entre a União e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), em atenção ao disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

Relator: Senador **MAGNO MALTA**

### I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 173, de 2020 (PL nº 1.685, de 2011, na Câmara dos Deputados), de autoria do Deputado Eros Biondini, que *autoriza transferência de capital, a título de contribuição, mediante celebração de convênios entre a União e as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs), em atenção ao disposto no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

O art. 1º dispõe que as transferências de capital às APACs ocorrerão nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, devendo ser utilizadas para a realização de investimentos ou inversões financeiras em unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/23571.20870-08

O parágrafo único desse artigo reza que, para os fins desta matéria, APACs são entidades civis de direito privado sem fins lucrativos, dotadas de personalidade jurídica própria e destinadas à administração de unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade, aptas a desenvolver método de valorização humana a fim de oferecer ao condenado melhores condições de se recuperar, com vistas à proteção da sociedade e à promoção da justiça.

O art. 2º estabelece que os recursos transferidos serão destinados exclusivamente para: 1) construção e ampliação de imóveis empregados nas unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade; 2) reforma de imóveis empregados nas unidades de cumprimento de pena privativa de liberdade; 3) aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos equipamentos adquiridos; e 4) aquisição de material permanente.

O art. 3º prevê que as transferências de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) permanecerão regidas pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994. O art. 4º dispõe que a relação da Administração Pública com as APACs permanecerá regida pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Por fim, o art. 5º estabelece o início da vigência da futura Lei na data de sua publicação.

O autor justifica a proposição dizendo que as APACs têm por finalidade desenvolver nos presídios atividades relacionadas com a recuperação do preso, suprimindo a deficiência do Estado nessa área, atuando na qualidade de órgão auxiliar da justiça e da segurança na execução da pena. Aduz que o sistema penitenciário brasileiro passa por um momento de crítica e contestação, não contribuindo para que as penas sejam executadas e cumpridas exercendo sua função de punir e recuperar o sujeito encarcerado.

Acrescenta que as APACs, em contexto de impotência e ineficiência de instituições tradicionais, constituem-se como entidades jurídicas de apoio ao Estado na execução penal, reduzindo drasticamente os índices de reincidência no crime dos egressos do sistema.

Até o momento, não foram oferecidas emendas ao projeto.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/23571.20870-08

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ emitir parecer de mérito sobre as matérias de competência da União, inclusive Direito Penitenciário.

O projeto apresenta constitucionalidade. Cabe à União legislar privativamente sobre seguridade social, na qual se inclui a assistência social (art. 22, XXIII, e art. 194 da Constituição Federal – CF), e sobre normas gerais de Direito Financeiro e Direito Penitenciário (art. 24, I e § 1º, CF), não sendo a matéria de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 61, § 1º, CF).

Não há óbices quanto à juridicidade. O art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, define como transferências de capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que as pessoas de direito público ou privado realizam, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou de lei especial anterior.

Já o art. 26 da LRF prevê que a destinação de recursos para o setor privado deve ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estar prevista no orçamento anual ou em seus créditos adicionais. Quanto às condições relativas à LDO e à LOA, são exigências que serão incluídas anualmente nessas leis orçamentárias, após a aprovação da lei específica decorrente deste projeto.

Tampouco se verificam óbices quanto à regimentalidade da proposição. Do mesmo modo, a proposição apresenta adequada técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, a proposição trata de um tema de extrema importância, pois possibilitará um maior aporte de recursos para a proposta inovadora das APAs, no contexto do complexo sistema de estabelecimentos penais no Brasil. Esse tipo de apoio já está previsto e consolidado na legislação vigente. O art. 4º da Lei de Execução Penal (Lei 7.210) estabelece



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Magno Malta**

SF/23571.20870-08

que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. Há inúmeras outros dispositivos com o mesmo objetivo que integram a legislação pertinente, passando por leis, resoluções, portarias e diversas normas nas três esferas do Governo. Destaca-se a Resolução nº 3/2019 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que passou a propor, como diretriz de política penitenciária, o fortalecimento do método Apac por meio de ações do poder público em parceria com entes privados, sem fins lucrativos, visando a humanização da execução penal.

As APAC's são entidades civis de direito privado, sem fins lucrativos, dedicadas à recuperação e à reintegração social dos condenados a penas privativas de liberdade. Ela ainda opera como entidade auxiliar do poder Judiciário e Executivo, respectivamente, na execução penal e na administração do cumprimento das penas privativas de liberdade.

O objetivo da APAC é promover a humanização das prisões, sem perder de vista a finalidade punitiva da pena. Seu propósito é evitar a reincidência no crime e oferecer alternativas para o condenado se recuperar. Desde 1.972, já passaram pelas APACs mais de 74 mil recuperandos.

Segundo a FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados, enquanto a reincidência é de 80% entre pessoas que cumpriram pena nos presídios de todo o Brasil, a média nas APACs é de 13,9%. O cometimento de crimes após o cumprimento da pena é ainda menor nas APACs femininas: apenas 2,84% das mulheres reformam ao sistema prisional.

Atualmente, existem 39 APACs em processo de implantação e 68 APACs em funcionamento, das quais 9 são femininas, 1 juvenil e 58 masculinas.

As APACs são tão eficazes no cumprimento do seu objetivo que, atualmente do total de 6.707 recuperandos, 100% deles estão em alguma atividade laboral, sejam em laborterapia, oficinas e unidades produtivas, trabalho para a própria APAC e trabalho externo.

Além de trabalharem, uma grande parte, mais de 3.000 deles estão matriculados em instituições de ensino, seja na alfabetização, nos ensinos fundamental, médio ou superior, bem como em cursos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Magno Malta

SF/23571.20870-08

profissionalizantes.

Importa ressaltar ainda, o baixo custo per capita do recuperando nessas instituições. De acordo com informações oficiais FBAC, a média nacional dos estados é de R\$ 2.700 por pessoa privada de liberdade, ao passo que nas prisões público-privadas (PPP) o valor costuma superar R\$ 4.000. Na APAC, por sua vez, a média está em R\$ 1.478,05, representando uma economia significativa aos cofres públicos.

Nesse País onde os níveis de violência e criminalidade são elevados e aterrorizam a população, a intervenção direta dessas entidades na execução da pena tem feito diferença significativa, notadamente para prevenir a reincidência e suprir a deficiência do Estado nessa área.

### III - VOTO

Ante o exposto, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 173, de 2020, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala das Reuniões,

, Presidente

, Relator

8

Of. nº 169/2023/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 7.836, de 2014, da Defensoria Pública da União, que “Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização”.

Atenciosamente,

ARTHUR LIRA  
Presidente





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 4086, DE 2023

(nº 7.836/2014, na Câmara dos Deputados)

Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização.

**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=1268305&filename=PL-7836-2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1268305&filename=PL-7836-2014)



[Página da matéria](#)

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a gratificação por exercício cumulativo de ofícios no âmbito da Defensoria Pública da União.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I - exercício cumulativo de ofícios: o exercício da atividade defensorial em mais de um ofício da Defensoria Pública da União, como nos casos de atuação simultânea em ofícios distintos ou de atuação em justiças especializadas distintas, inclusive perante juizados especiais federais;

II - acervo processual: o total de processos distribuídos e vinculados aos defensores públicos federais, na forma do regulamento.

Art. 3º A gratificação pelo exercício cumulativo de ofícios será devida aos membros da Defensoria Pública da União que forem designados em substituição por período superior a 3 (três) dias úteis.

§ 1º O valor da gratificação de que trata este artigo corresponderá a 1/3 (um terço) do subsídio do membro designado em substituição para cada 30 (trinta) dias de exercício cumulativo de ofícios e será pago *pro rata tempore*.

§ 2º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às hipóteses de acumulação decorrentes de vacância de ofícios e às substituições automáticas.

§ 3º As designações previstas no *caput* deste artigo deverão recair em membro específico.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

§ 4º Não será devida a gratificação de que trata este artigo nas hipóteses de:

- I - substituição em feitos determinados;
- II - atuação conjunta de membros da Defensoria Pública da União;
- III - atuação em ofícios durante o período de férias coletivas; e
- IV - atuação em regime de plantão.

§ 5º A designação em substituição que importe acumulação de ofícios dar-se-á, preferencialmente, entre membros da mesma categoria e localidade do substituído.

§ 6º O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também às hipóteses de atuação extraordinária para fins de ampliação da cobertura da Defensoria Pública da União de que trata o art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 4º A gratificação por exercício cumulativo de ofícios compreende a acumulação de ofícios e a acumulação de acervo processual, na forma do art. 3º desta Lei e do regulamento.

Art. 5º As atuações dos defensores públicos federais que, entre outros aspectos, implicarem acumulação de ofícios ou de acervo e, simultaneamente, exigirem deslocamento a localidades diversas daquelas onde exercem habitualmente suas atribuições contarão, na forma da lei, com o pagamento de diárias fixadas à razão de 1/30 (um trinta avos) do respectivo subsídio.

Art. 6º O Conselho Superior da Defensoria Pública da União, por iniciativa do Defensor Público-Geral Federal,

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

fixará, por meio de regulamento, diretrizes para o cumprimento do disposto nesta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contado de sua entrada em vigor, observado o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 8º da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, e vedadas alterações que importem aumento do gasto projetado pelo Defensor Público-Geral Federal.

Art. 7º As despesas resultantes da aplicação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas à Defensoria Pública da União.

Art. 8º A implementação do disposto nesta Lei observará o previsto no art. 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de sua regulamentação na forma do art. 6º desta Lei.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, na data da chancela.

ARTHUR LIRA  
Presidente

---

# LEGISLAÇÃO CITADA

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT-1988-10-05 , Disposições Transitórias da Constituição Federal - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988>
  - art98
- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - art169
- Lei Complementar nº 80, de 12 de Janeiro de 1994 - Lei Orgânica da Defensoria Pública - 80/94  
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:1994;80>
  - art8\_cpt\_inc13
- 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>

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.086, de 2023 (PL nº 7836/2014), da Defensoria Pública da União, que *institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização*.

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 4.086, de 2023, de autoria da Defensoria Pública da União (DPU), que *institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Defensoria Pública da União e dispõe sobre a sua interiorização*.

O projeto é composto de oito artigos. O art. 1º determina a instituição da gratificação por exercício cumulativo de ofícios no âmbito da DPU. O art. 2º define os conceitos de exercício cumulativo de ofícios e de acervo processual, para os fins da proposição.

O art. 3º determina que a gratificação será devida para os membros da DPU que forem designados em substituição por mais de 3 (três) dias úteis. Os §§ 1º a 4º do dispositivo definem o valor da gratificação – 1/3 (um terço) do subsídio para cada 30 dias de exercício cumulativo de ofícios – bem como a sua forma de pagamento e hipóteses em que será ou não devido. O § 5º determina que designação em substituição deve, preferencialmente ser efetuada entre membros da mesma categoria e localidade do substituído. O § 6º estabelece que a gratificação também se aplica às hipóteses de atuação extraordinária para fins de ampliação da cobertura da DPU de que trata o art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O art. 4º estabelece que a gratificação por exercício cumulativo de ofícios compreende tanto a acumulação de ofícios quanto a acumulação de acervo processual. O art. 5º determina o pagamento também de diárias de 1/30 (um trinta avos) do subsídio ao Defensor Público Federal quando sua atuação exigir deslocamento a localidades diversas daquela onde exerce habitualmente suas atribuições. Nos termos do art. 6º, o Conselho Superior da DPU deverá fixar por regulamento o cumprimento do disposto na Lei que se pretende instituir.

De acordo com o art. 7º, as despesas decorrentes da Lei vindoura correrão às custas das dotações orçamentárias consignadas à DPU. O art. 8º determina que a implementação do pagamento da gratificação e das diárias observará o previsto no art. 169 da Constituição Federal CF) e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O art. 9º veicula a cláusula de vigência da Lei, a partir da data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de sua regulamentação nos termos do art. 6º.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos. O inciso II do mesmo dispositivo regimental confere à Comissão atribuição para emitir parecer quanto ao mérito de matérias de competência da União, como a proposição ora em exame.

O art. 134, § 4º, da Constituição Federal, confere à DPU competência para apresentar ao Congresso Nacional projeto de lei que disponha sobre a remuneração de seus membros, em simetria com o art. 96, inciso II, alínea “b”, que atribui aos órgãos superiores do Poder Judiciário competência da mesma ordem. Como vimos, a autoria do projeto em exame atende esse requisito constitucional.

Ainda na seara constitucional, é de se destacar que a Lei Maior, no *caput* de seu art. 134, qualifica a Defensoria Pública como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. O art. 98 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, estabelece que o número

de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população, além de ter firmado prazo, encerrado no ano passado, para que a União, os Estados e o Distrito Federal contem com defensores públicos em todas as suas unidades jurisdicionais. Percebe-se, assim, a preocupação da Lei Maior em efetivamente disponibilizar os serviços dos defensores públicos a toda a população.

Podemos concluir pela constitucionalidade formal e material do PL nº 4.086, de 2023.

O exame da juridicidade do projeto aponta para sua plena capacidade de inserção harmônica no ordenamento jurídico, sem arestas ou contradições com outros diplomas legais. O projeto respeita as regras e princípios inscritos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que *organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados*. As normas de direito orçamentário e financeiro pertinentes também são atendidas.

No plano da regimentalidade, e da técnica legislativa, não identificamos objeções ao seguimento da tramitação da proposta.

Quanto ao mérito, somos favoráveis ao projeto. A DPU desempenha um papel fundamental para o Estado de direito e para a proteção dos direitos humanos. Com efeito, suas atribuições de orientação jurídica e representação judicial e extrajudicial gratuita a todos os necessitados fazem do trabalho dos Defensores Públicos Federais instrumento para a expressão concreta de garantias e direitos individuais, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, expressamente reconhecidos em nossa Carta Constitucional.

O Poder Público da União deve sempre garantir à DPU os recursos materiais necessários para o exercício de suas relevantes funções institucionais. Isso inclui, evidentemente, as condições de atuação dos Defensores Públicos Federais, que devem ter remuneração condizente com as responsabilidades e exigências do cargo, em linha com as demais carreiras do serviço público federal. A proposição em tela segue essa orientação, disciplinando a gratificação pelo exercício cumulativo de ofícios no âmbito da DPU, bem como o pagamento de diárias quando a atuação Defensor Público Federal exigir deslocamento a localidades diversas daquela onde exerce habitualmente suas atribuições.

Quanto à conformidade financeira e orçamentária, o artigo 169, § 1º, da Constituição estabelece que a atribuição de qualquer benefício ou elevação de salário apenas pode ser concretizada mediante uma alocação orçamentária antecipada, suficiente para cobrir as estimativas de gastos com pessoal e os incrementos subsequentes. Além disso, deve existir autorização explícita na lei de diretrizes orçamentárias.

Respeitando o preceito constitucional, o art. 116 da Lei 14.436, de 2022 (LDO/2023), que delineia os princípios para a formulação e realização da Lei Orçamentária de 2023, permite unicamente a atribuição de benefícios ou elevações salariais e modificações de estrutura de cargos dentro dos parâmetros orçamentários incluídos em um anexo detalhado específico da Lei Orçamentária de 2023 (Anexo V da LOA 2023). Estes valores devem estar inclusos na programação orçamentária e alinhados aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo a Defensoria Pública da União, conforme análise exarada na Nota Técnica nº 1 - DPGU/SGE DPGU/ACJ DPGU, o impacto da medida seria de R\$ 8,6 milhões em 2023, R\$ 9,6 milhões em 2024 e R\$ 9,8 milhões em 2025, com impacto anualizado em 2023 de R\$ 9,0 milhões. Por sua vez, o requisito do art. 169 da Constituição Federal e do art. 116 da LDO 2023, está atendido pela Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA de 2023), a qual, em seu anexo V, prevê explicitamente em seu item “4.3 PL nº 7.836, de 2014 - Institui a gratificação por exercício cumulativo de ofícios e de função administrativa dos membros da Defensoria Pública da União e dá outras providências (prevista também no PL nº 2.923, de 2022)” a autorização para aumento de despesa no valor de R\$ 10.005.258,00 para o exercício e anualizado, valor suficiente para abarcar os impactos descritos na citada Nota Técnica.

Assim, observa-se que os fundos aprovados na LOA 2023 são adequados para o impacto previsto e seus efeitos no orçamento anual, mantendo-se a conformidade com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com o art. 115 da Lei 14.436, de 2022 (LDO/2023), fatos que comprovam a adequação financeira e orçamentária da presente matéria.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PL nº 4.086, de 2023, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

9



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

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

**AUTORIA:** Senador Nelsinho Trad (PSD/MS) (1º signatário), Senador Alexandre Silveira (PSD/MG), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Carlos Fávaro (PSD/MT), Senador Carlos Portinho (PL/RJ), Senador Carlos Viana (MDB/MG), Senador Davi Alcolumbre (DEM/AP), Senador Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Giordano (MDB/SP), Senador Izalci Lucas (PSDB/DF), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcio Bittar (PSL/AC), Senador Marcos Rogério (PL/RO), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Rogério Carvalho (PT/SE), Senador Romário (PL/RJ), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Telmário Mota (PROS/RR), Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Zequinha Marinho (PL/PA)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

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

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

**Art. 1º** O art. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 199.** .....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados para fins de tratamento, sendo vedado todo tipo de comercialização.

§ 5º A lei disporá sobre as condições e os requisitos para coleta e processamento de plasma humano pela iniciativa pública e privada para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.” (NR)

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





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

## JUSTIFICAÇÃO

Em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público (MP) solicitaram ao Ministério da Saúde que fosse equacionado o problema causado pelo desperdício de milhares de bolsas de plasma no Brasil. De fato, desde 2017, segundo o TCU e o MP, foram perdidos 597.975 litros de plasma no País, o que equivale ao material coletado em 2.718.067 doações de sangue.

Outro ponto importante é que, com a pandemia, a coleta de plasma apresentou queda em nível mundial, inclusive nos Estados Unidos da América e em alguns países da Europa que são os maiores coletores do mundo.

Diante desse contexto, propomos um aprimoramento no texto da Constituição Federal, no intuito de possibilitar a atualização da legislação brasileira no que diz respeito à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo.

Senador **NELSINHO TRAD**  
(PSD/MS)



SF/22835.79067-50

---

# LEGISLAÇÃO CITADA

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

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

- art60\_par3

- art199



**SENADO FEDERAL**  
**Senadora Mara Gabrilli**

**EMENDA Nº - CCJ**  
(à PEC nº 10, de 2022)

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 199.** .....  
.....

§ 5º A lei disporá sobre as condições e os requisitos para coleta e processamento de plasma humano para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.’ (NR)”

**JUSTIFICAÇÃO**

A modificação feita no § 4º do art. 199 da Constituição Federal pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2022, eliminou as menções a “pesquisa” e “tratamento”, fazendo com que esse dispositivo passasse a tratar somente de transplante, no que tange às condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas, que serão estabelecidas por lei.

Isso não se justifica, porque a supressão desses trechos não tem correlação com o objeto da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Por esse motivo, e para que não haja repercussões e consequências indesejadas em temas que estão fora da abrangência da PEC, propomos que não seja alterado o referido § 4º.



Além disso, propomos suprimir do § 5º adicionado pela PEC ao art. 199 da Constituição Federal a menção aos serviços privados, por ser redundante, uma vez que o a Carta Magna já prevê a livre participação da iniciativa privada na assistência à saúde no referido art. 199, § 1º, o que acontece inclusive na área de hemoterapia, por meio de bancos de sangue privados.

Sala da Comissão,

Senadora MARA GABRILLI



**EMENDA Nº CCJ**  
(à PEC nº 10, de 2022)

Acrescente-se o seguinte § 6º ao art. 199 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022:

“**Art. 1º** .....

‘**Art. 199.** .....

.....

§ 4º .....

§ 5º .....

§ 6º A coleta e o processamento do plasma humano de que trata o § 5º do *caput* ocorrerão obrigatoriamente nos serviços públicos de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de hemoderivados, permitido à iniciativa privada o uso do seu excedente, após esgotada a capacidade pública, sempre no interesse público e para atender as necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS).’ (NR)”

### JUSTIFICAÇÃO

A regulamentação da coleta e do processamento do plasma humano é assunto de relevância pública pelo seu potencial impacto sanitário e socioeconômico no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), afeto a toda a sociedade brasileira. Nesse sentido, e com o intuito de preservar o interesse público e manter coerência com o disposto no artigo 197 da Constituição e o § 4º do artigo 199, que trata o sangue como bem fora do comércio, portanto sob a inteira sujeição do Poder Público, apresentamos emenda para assegurar que apenas o plasma excedente, ou seja, aquele que supere a capacidade de absorção nos serviços públicos para a produção de novas tecnologias, hemoderivados, possam ser destinados à iniciativa privada, sempre no interesse do atendimento das necessidades de saúde do SUS.

A Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS foi criada com a finalidade de produzir, dentre outros, medicamentos derivados do plasma para o Sistema Único de Saúde (SUS),

salientando desde logo que ela, mediante parceria estratégica, mantém a previsão de fracionamento do plasma e produção de hemoderivados, como imunoglobulina, estimados em 589.500 mil frascos de hemoderivados e que já começaram a ser entregues aos SUS no ano de 2022.

Não se deve conceder o direito ao uso do plasma pelo setor privado em pé de igualdade com o Poder Público, responsável pela sua gestão no país e pelo fornecimento de seus hemoderivados ao SUS. Seria inadmissível que o plasma, que decorre da doação de sangue, pudesse ser processado pelo setor privado em detrimento do público.

Dada a responsabilidade pública no processamento do plasma brasileiro, ele somente deverá ser utilizado pelo setor privado nacional *se e quando* o Poder Público avaliar que o interesse público está sendo atendido.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO

**EMENDA Nº - CCJ**

(à PEC nº 10, de 2022)

Dê-se a seguinte redação aos §§ 4º e 5º do art. 199 da Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022:

“**Art. 1º** .....

‘**Art. 199.** .....  
 .....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização, com exceção dos serviços de processamento de plasma, na forma do § 5º. (NR)

§ 5º. A lei disporá sobre as condições e os requisitos para o processamento do plasma humano pelo Poder Público e, em caráter complementar, pelo setor privado, sob demanda do Ministério da Saúde e sua autorização específica, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de hemoderivados destinados a prover, de modo prioritário, o Sistema Único de Saúde (SUS), segundo suas diretrizes (NR).

**JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto pretende alterar as regras que regem o processamento do plasma humano para a produção de hemoderivados no país destinados a atender o Sistema Único de Saúde (SUS), hoje dependente de compra externa desses produtos. Nesse sentido pretende-se por emenda constitucional inserir o § 5º do artigo 199.

No presente estágio de desenvolvimento da biotecnologia, faz-se necessário ampliar a capacidade de produção no país de hemoderivados do sangue, como a albumina, imunoglobulina, fatores de coagulação plasmático VIII, para atendimento da população brasileira, especialmente a usuária do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto é preciso aumentar a captação de plasma, melhorar a sua qualificação, mediante a possibilidade, regulada por lei, de remuneração dos serviços de seu processamento. Importante dizer que essa remuneração não retrocede no avanço constitucional que submete o sangue à proteção pública, vedando todo o tipo de sua comercialização, que se mantém intacta.

A permissão de se remunerar os serviços e de autorizar que o setor privado possa também participar do processamento do plasma, sempre em caráter supletivo ao público, quando e se o Ministério da Saúde demandar em acordo as necessidades públicas, sob a sua expressa autorização, é medida que contribui para o aumento da produção desses hemoderivados no país. Esclarece-se que a prioridade no processamento do plasma é pública, sem com isso impedir, quando necessário para atender o interesse público, a participação autorizada do setor privado nessa atividade.

Isso contribuirá para o aumento da produção e o estímulo à indústria farmacêutica brasileira para o desenvolvimento de novas tecnologias e maior produção de hemoderivados, sem retirar a primazia do Poder Público de atuar no setor, por segurança nacional, como vem fazendo pela Hemobrás, empresa brasileira de hemoderivados e biotecnologia, com um parque industrial farmacêutico, com sede em Goiana, Pernambuco, e investimento de mais de dois bilhões de reais, em vias de inaugurar a sua fábrica de fator VIII-recombinante.

Desse modo, sabendo-se que o Brasil precisa aumentar a sua produção de plasma qualificado para atender às necessidades do SUS, que são de 600 mil litros de plasma qualificados contra 200 mil litros de hoje, torna-se relevante o investimento na hemorrede e a presença da iniciativa privada para complementar insuficiências públicas. Isso contribui para o desenvolvimento do país e a melhoria do SUS, sem abrir mão da vedação de comercialização do sangue. Essas medidas atendem melhor o SUS e fomentam a estratégia de produção nacional de hemoderivados e de imunoterápicos.

A redação proposta assegura que os procedimentos processamento, estocagem, distribuição, controle e garantia da qualidade do plasma humano, inclusive do setor privado, sejam definidos pelo SUS em sua Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados e

conforme parâmetros já praticados pela Rede de Serviços de Hemoterapia e Hemorrede, no contexto do Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados (SINASAN).

Em resumo, a proposta apresentada visa assegurar que a população brasileira tenha acesso aos hemoderivados mediante o processamento do plasma, com prioridade pública, permitindo que o Ministério da Saúde possa demandar ao setor privado, quando necessário ao interesse público para complementar necessidades públicas, o processamento do plasma humano.

Por último, sugere-se a reinclusão do termo “pesquisa e tratamento” no parágrafo 4º para assegurar a convergência com o marco legal e regulatório de pesquisa com material biológico humano (órgãos, tecidos e substâncias humanas), assim como com a Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados e com o Sistema Nacional de Transplantes.

Sala da Comissão,

Senador Marcelo Castro.



SENADO FEDERAL

**EMENDA Nº - CCJ**

(à PEC nº 10, de 2022)

Dê-se ao §5º do art. 199 da Constituição Federal, inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, a seguinte redação:

“Art. 199. ....

.....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de pesquisa e transplante, pesquisa e tratamento, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização, com exceção ao plasma, na forma do § 5º.

§ 5º A Lei disporá sobre as condições e os requisitos para a coleta, o processamento e a comercialização de plasma humano pela iniciativa pública e pela iniciativa privada, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de medicamentos hemoderivados destinados a prover preferencialmente o SUS.

§6º No âmbito do SUS, a iniciativa privada atuará em caráter complementar à assistência em saúde, mediante demanda do Ministério da Saúde, cumpridas as normas regulatórias vigentes.” (NR)

**JUSTIFICAÇÃO**

A proposta de emenda apresentada busca realizar uma alteração significativa no texto apresentado pela relatora, sugerindo a supressão do termo "remuneração" no contexto da coleta de plasma humano.

Ademais, está baseada em texto que traz maiores garantias para o atendimento ao SUS, de modo a garantir que o serviço público de saúde

seja plenamente atendido pela iniciativa privada, mediante demanda do Ministério da Saúde.

Desta forma, a emenda solicita apoio não só pela clareza e precisão terminológica proposta, mas também por alinhar-se com discussões internacionais e reforçar o compromisso ético, de saúde pública e de soberania nacional em relação ao tema.

Sala da Comissão,

**Senador**



SENADO FEDERAL  
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

## PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, do Senador Nelsinho Trad e outros, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Nelsinho Trad, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano.*

A PEC nº 10, de 2022, modifica o § 4º do art. 199 da Constituição Federal, que estabelece que a lei irá dispor sobre condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como sobre a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, vedado todo tipo de comercialização.

A referida PEC promove duas alterações principais no texto constitucional:

- Suprime do texto original do § 4º do art. 199 da Constituição Federal as menções a “pesquisa” e “tratamento”, fazendo com que esse dispositivo passe a tratar somente de transplante, no que refere às condições e requisitos para a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas, que serão estabelecidas por lei.

- Cria um § 5º, que passa a tratar exclusivamente do plasma humano, sendo que anteriormente a matéria estava disciplinada pelo § 4º. O novo dispositivo determina que a lei disporá sobre condições e requisitos para coleta e processamento dessa substância pelas iniciativas pública e privada, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o sistema único de saúde.

Segundo os autores da proposta, o objetivo é possibilitar a atualização da legislação brasileira no que diz respeito à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo, uma vez que existe grande desperdício de plasma no País.

Por força da aprovação do Requerimento nº 3, de 2023-CCJ, foi realizada audiência pública para debater a matéria, em 18 de abril de 2023, com a presença dos seguintes convidados: Antonio Condino Neto, Professor e Pesquisador da Universidade de São Paulo; Juçaira Giusti, representante da Associação “Eu Luto Pela Imuno Brasil”; Luiz Ribas, Médico e Professor da Universidade Federal do Paraná; Gesmar Rodrigues Silva Segundo, Professor da Universidade Federal de Uberlândia e Presidente da Sociedade Latino Americana de Imunodeficiências; Antonio Edson de Souza Lucena, Diretor-Presidente da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia; Paulo Tadeu de Almeida, Hematologista e Presidente da Associação Brasileira de Banco de Sangue; Luciana Maria de Barros Carlos, Diretora-Geral do Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará; Helder Melo, Assessor da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, representante do Ministério da Saúde; Leonardo Moura Vilela, Assessor Parlamentar, representante do Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Eduardo Maércio Fróes, Conselheiro Nacional de Saúde, representante do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

Foram apresentadas quatro emendas à PEC. A Emenda nº 1-CCJ, de autoria da Senadora Mara Gabrilli, que propõe a manutenção do atual § 4º do art. 199 da Constituição Federal, sem alterações, e suprime do § 5º adicionado pela PEC ao referido art. 199 a menção aos serviços privados.

A Emenda nº 2 - CCJ, de autoria do Senador Marcelo Castro, mantém os §§ 4º e 5º acrescentados pela PEC ao art. 199 da Constituição, mas inclui o § 6º, para determinar que a coleta e o processamento do plasma humano ocorrerão obrigatoriamente nos serviços públicos de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de hemoderivados, permitido à iniciativa privada o uso do excedente, após esgotada a capacidade pública, sempre no interesse

público e para atender as necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS). Também de autoria do Senador Marcelo Castro, a Emenda nº 3 - CCJ recupera o texto em vigor do § 4º da Constituição, alterando-o para dispor que a vedação à comercialização de sangue e seus derivados não se aplicará aos serviços de processamento de plasma. Essa emenda altera ainda o § 5º da PEC, para determinar que processamento do plasma humano pelo setor privado será complementar ao setor público e ocorrerá sob demanda do Ministério da Saúde, mediante sua autorização específica.

Já Emenda nº 4 - CCJ, de autoria do Senador Otto Alencar, sugere no § 4º que a vedação à comercialização de sangue e derivados não deverá alcançar o plasma. No § 5º, retira a autorização expressa de coleta remunerada e comercialização do plasma humano – sugerida no substitutivo apresentado no relatório anterior – e estabelece que a lei regulamentará as condições e requisitos para a coleta, processamento e comercialização de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de medicamentos hemoderivados destinados a preferencialmente o SUS. Por fim, acrescenta um § 6º para dispor que, no âmbito do SUS, a iniciativa privada atuará em caráter complementar, mediante demanda do Ministério da Saúde.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

Quanto à admissibilidade, a PEC nº 10, de 2022, preenche o requisito do art. 60, inciso I, da Carta Magna, tendo sido subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa Legislativa. Assim, devemos proceder, aqui, à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

Nada obsta a apreciação da matéria no tocante às limitações circunstanciais, uma vez que o Brasil não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, a proposição não trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, nem ofende as chamadas cláusulas pétreas.

Está, portanto, atendido o disposto no art. 60, inciso I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição Federal, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373, do RISF.

A PEC também não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, pois a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No tocante ao mérito, assiste razão aos autores da PEC nº 10, de 2022.

De fato, a produção de hemoderivados é questão estratégica para o Brasil e sua relevância transcende a esfera sanitária, envolvendo também aspectos de segurança nacional e de balança comercial, em virtude da nossa dependência externa em relação ao suprimento desses produtos.

Nesse sentido, a atual pandemia de covid-19 evidenciou, ainda mais, o quanto esse tipo de dependência externa em relação a medicamentos, imunobiológicos, produtos, materiais e equipamentos médico-hospitalares, entre outros insumos estratégicos, pode ser perigosa para um país que enfrenta desafios inesperados. Em verdade, a pandemia de covid-19 revelou o “ponto fraco” do País, que não produz medicamentos derivados do plasma: houve uma queda mundial de doação de plasma e muitos estabelecimentos de saúde ficaram desabastecidos de imunoglobulinas.

Com efeito, substâncias como albumina, imunoglobulinas, concentrados de fatores de coagulação (fator VIII, fator IX etc.) e cola de fibrina são fundamentais para o tratamento de diversas enfermidades, a exemplo de doenças hematológicas autoimunes, cirrose, hemofilia, câncer, aids, imunodeficiência genética e queimaduras graves. O plasma, por sua vez, é indicado no tratamento de pacientes com distúrbios de coagulação, púrpura trombocitopênica trombótica e outros.

A despeito dessa importância, há anos os profissionais da área reclamam da dificuldade de realizar aquisições tempestivas desses produtos em quantidade adequada para atender à demanda dos pacientes brasileiros.

Ainda a esse respeito, existem outros fatores que são importantes de mencionar:

- Nos últimos trinta anos, aconteceram grandes avanços do diagnóstico de doenças do sangue, imunológicas e neurológicas, que requerem, hoje, o uso de medicamentos produzidos do plasma humano.
- Com a lei de ampliação do “Teste do Pezinho”, haverá um crescimento exponencial de diagnósticos e o Brasil precisa se preparar para isso.

Devemos lembrar, ainda, que grandes investimentos foram feitos no País, tanto para a fabricação de derivados do plasma – por meio da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRAS), criada em 2005 –, quanto para viabilizar o desenvolvimento de tecnologia recombinante, destinando recursos para pesquisa por instituições científicas brasileiras. Todavia, até hoje não se conseguiu produzir hemoderivados na quantidade de que os usuários do SUS necessitam.

Além disso, em 2020, o Tribunal de Contas da União (TCU) notificou o Ministério da Saúde pelo desperdício de quase 600 mil litros de plasma sanguíneo, que não foram viabilizados para a produção de hemoderivados. Isso, segundo o Ministério Público, equivale a mais de 2,7 milhões de doações de sangue. De acordo com a procuradoria, o prejuízo pode chegar a 1,3 bilhão de reais por ano. Ou seja, o Brasil capta sangue, aproveita os glóbulos vermelhos e, muitas vezes, o plasma é desperdiçado. Ademais, em uma doação normal captamos apenas 250 mililitros de plasma e com a utilização de um método específico (plasmaferese) podemos coletar de 500 a 800 mililitros.

O fato é que a legislação brasileira está defasada em relação à coleta de plasma. Assim, precisamos urgentemente coletar plasma, estruturar uma rede apropriada para isso, e produzir medicamentos derivados do plasma no País.

Por conseguinte, considerando as dificuldades históricas para o pleno aproveitamento do plasma, entendemos adequado propor a criação de um novo marco regulatório que proporcione melhores condições para a coleta e o processamento de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para que sejam desenvolvidas novas tecnologias e para que, finalmente, possa ser alcançada a almejada autossuficiência na produção de biofármacos destinados a prover o SUS.

Nesse sentido, as alterações propostas no texto constitucional pela PEC sob análise, que irão proporcionar a edição de uma legislação específica para o plasma sanguíneo, têm esse objetivo.

Assim, EUA, Suíça, Alemanha, Japão e China, entre outros países, possuem, hoje em dia, uma rede de captação de plasma. Porém sua capacidade de produção ainda é limitada. Já o Brasil tem mais de duzentos milhões de habitantes, mas não contribui para a captação mundial de plasma.

Por esses motivos, o País tem muito a contribuir produzindo medicamentos derivados do plasma, de maneira que possamos atrair mais investimentos nesse setor e ter a possibilidade de exportar medicamentos aos países vizinhos. Para isso, precisamos, também, que seja permitida especificamente a comercialização de desses produtos, o que ainda é vedado pela Constituição Federal, de forma genérica, pelo § 4º do art. 199.

No mais, quanto à Emenda nº 1 -CCJ, avaliamos pertinente devolver ao texto do § 4º do art. 199 da Constituição Federal a palavra “pesquisa”, cuja supressão pela PEC não se justifica, por não ter correlação com o objetivo da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Portanto, ela será acatada parcialmente, na forma do substitutivo aqui apresentado. No entanto, com relação à Emenda nº 2 -CCJ, optamos por rejeitá-la, posto que vai de encontro a um dos objetivos da PEC, que é promover maior participação da iniciativa privada na coleta e processamento do plasma, com vistas ao alcance da autossuficiência nacional nesse setor.

No que tange à Emenda nº 3 -CCJ, acreditamos que promove ajustes, o que torna o texto da PEC mais conciso. No entanto, julgamos que a exigência de autorização do Ministério da Saúde para a atuação da iniciativa privada limita demasiadamente sua capacidade de produção, possuindo o condão de afastar investimentos e, por conseguinte, desestimular a participação deste setor na coleta e processamento de derivados do plasma no Brasil, anulando os efeitos previstos nesta PEC. Desse modo, acataremos parcialmente essa emenda, tendo em vista que parte de seu conteúdo, com a qual concordamos, se encontra inserida na emenda nº 4.

Por fim, julgamos que a Emenda nº 4 -CCJ provê a necessária concisão ao texto da PEC, tornando clara a intenção de estimular a participação do setor privado na coleta, processamento e comercialização de plasma humano para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias e de

produção de medicamentos hemoderivados. Ao mesmo tempo, assegura o provimento preferencial de hemoderivados ao SUS e, simultaneamente, dá respaldo ao Ministério da Saúde para gerenciar a atuação complementar do setor privado no âmbito dos serviços públicos de saúde. Por isso, essa emenda será acatada.

Assim, para implementar essas propostas, apresentamos um substitutivo à PEC nº 10, de 2022.

### III – VOTO

Do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com o **acatamento parcial** das Emendas nºs 1 e 3, **acatamento integral** da emenda nº 4 - CCJ e a **rejeição** da Emenda nº 2 - CCJ, na forma do seguinte substitutivo:

#### EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

#### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

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

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

**Art. 1º** O art. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 199.** .....

.....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de pesquisa e transplante, pesquisa e tratamento, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização, com exceção ao plasma, na forma do §5º.

§ 5º A Lei disporá sobre as condições e os requisitos para a coleta, o processamento e a comercialização de plasma humano pela iniciativa pública e pela iniciativa privada, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de medicamentos hemoderivados destinados a prover preferencialmente o SUS.

§ 6º No âmbito do SUS, a iniciativa privada atuará em caráter complementar à assistência em saúde, mediante demanda do Ministério da Saúde, cumpridas as normas regulatórias vigentes.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, do Senador Nelsinho Trad e outros, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano*.

### I – RELATÓRIO

Chega para análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2022, cujo primeiro signatário é o Senador Nelsinho Trad, que *altera o art. 199 da Constituição Federal para dispor sobre as condições e os requisitos para a coleta e o processamento de plasma humano*.

Para tanto, a PEC modifica o § 4º e acrescenta § 5º ao art. 199 da Constituição, da seguinte forma:

- suprime, da primeira parte do § 4º, as menções a “pesquisa” e “tratamento”, e acrescenta a expressão “para fins de tratamento” na segunda parte desse dispositivo;
- cria § 5º, que determina que a lei disporá sobre condições e requisitos para coleta e processamento de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de biofármacos destinados a prover o Sistema Único de Saúde (SUS).

De acordo com a justificação, o objetivo da PEC é aprimorar a legislação no que diz respeito à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo, em razão do grande desperdício de plasma no País.

Em 18 de abril de 2023, foi realizada uma audiência pública para debater a matéria.

Foram apresentadas quatro emendas à proposição. A Emenda nº 1 -CCJ, da Senadora Mara Gabrilli, conserva inalterado o § 4º do art. 199 da Constituição, e elimina a menção aos serviços privados no § 5º, acrescentado pela PEC. Já a Emenda nº 2 -CCJ, de minha autoria, mantém os §§ 4º e 5º na forma da PEC e inclui o § 6º para determinar que a coleta e o processamento do plasma humano ocorrerão obrigatoriamente nos serviços públicos de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de hemoderivados, permitido à iniciativa privada o uso do excedente em relação à capacidade pública, sempre no interesse público e para atender às necessidades do SUS. Também de minha autoria, a Emenda nº 3 -CCJ altera o texto em vigor do § 4º do art. 199 da Constituição, para dispor que a vedação à comercialização de sangue e seus derivados não se aplica aos serviços de processamento de plasma, e modifica o § 5º acrescentado pela PEC, para determinar que o processamento do plasma humano pelo setor privado será complementar ao realizado pelo setor público e ocorrerá sob demanda do Ministério da Saúde, mediante sua autorização. Por sua vez, a Emenda nº 4 -CCJ, de autoria do Senador Otto Alencar, excetua o plasma da vedação à comercialização estabelecida pelo § 4º do art. 199 da Constituição; estabelece, no § 5º, que a lei regulamentará as condições e os requisitos para coleta, processamento e comercialização de plasma humano pelas iniciativas pública e privada, para fins de uso laboratorial, desenvolvimento de novas tecnologias e produção de medicamentos hemoderivados destinados preferencialmente ao SUS; e acrescenta o §6º, no referido art. 199, para dispor que, no âmbito do SUS, a iniciativa privada atuará em caráter complementar, mediante demanda do Ministério da Saúde.

No dia 30 de agosto de 2023, a Senadora Daniella Ribeiro, relatora da matéria na CCJ, apresentou relatório favorável à proposta, com o acatamento parcial das Emendas nºs 1, 3 e 4 -CCJ, e a rejeição da Emenda nº 2 -CCJ, na forma de um substitutivo.

## II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado com sustentáculo no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em razão de discordarmos do teor do relatório favorável à PEC nº 10, de 2022, bem como do substitutivo apresentado pela Relatora.

Compete à CCJ emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição, de acordo com o disposto no art. 356 do RISF. Nesse sentido, apresentaremos, na sequência, uma análise da PEC nº 10, de 2022, bem como nossa proposta para sanar os problemas que ela apresenta.

No que tange ao mérito, reconhecemos que a produção de hemoderivados é uma questão estratégica para o Brasil, fato que restou demonstrado durante a pandemia de covid-19, que tornou mais evidente nossa dependência externa desses produtos.

Assim, faz-se necessário ampliar a capacidade de produção de hemoderivados para atendimento da população brasileira, especialmente a usuária do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para tanto, é preciso aumentar a captação de plasma e melhorar sua qualificação, inclusive mediante a possibilidade de remuneração dos serviços de processamento, desde que regulada por lei.

Importante ressaltar que tal proposta de remuneração não retrocede no avanço constitucional que submete o sangue à proteção pública, vedando todo o tipo de comercialização, proibição que se manterá intacta, em respeito à dignidade humana.

Nesse sentido, entendemos que a permissão de remunerar os serviços e de autorizar que o setor privado possa participar do processamento do plasma é medida que poderá contribuir para o aumento da produção de hemoderivados no País, desde que isso ocorra em caráter supletivo ao setor público, de acordo as necessidades públicas, mediante autorização do Ministério da Saúde.

Esclarece-se, portanto, que a prioridade no processamento do plasma continua sendo a pública, sem com isso impedir, quando necessário e para atender ao interesse público, a participação autorizada do setor privado nessa atividade.

Tudo isso contribuirá para o aumento da produção de hemoderivados e para o estímulo à indústria farmacêutica brasileira no desenvolvimento de novas tecnologias, sem retirar a primazia de o Poder Público atuar no setor, o que se justifica por um imperativo de segurança nacional, como vem fazendo por meio da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRAS) – empresa pública vinculada ao Ministério da Saúde, que conta com um importante parque industrial farmacêutico com sede em Goiana (PE) – que já recebeu investimentos de mais de dois bilhões de reais e que está em vias de inaugurar sua fábrica de fator VIII-recombinante.

Cientes de que o Brasil precisa aumentar a produção de plasma para atender às necessidades do SUS – de 200 mil para 600 mil litros de plasma –, torna-se relevante o investimento na hemorrede e a presença da iniciativa privada para complementar eventuais insuficiências públicas. Isso contribuirá para o desenvolvimento do Brasil, para a melhoria do SUS e para fomentar a estratégia de produção nacional de hemoderivados e de imunoterápicos, sem renunciar à vedação de comercialização do sangue.

Para tanto, oferecemos novo substitutivo à PEC nº 10, de 2022. A redação proposta assegura que os procedimentos de processamento, estocagem, distribuição, controle e garantia da qualidade do plasma humano, inclusive no setor privado, sejam definidos, pelo SUS, no âmbito da Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados, conforme parâmetros já praticados pela Rede de Serviços de Hemoterapia e Hemorrede, no contexto do Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados.

Em suma, nossa proposta visa a assegurar que a população brasileira tenha maior acesso aos hemoderivados produzidos pelo fracionamento industrial do plasma humano, com prioridade pública, permitindo o processamento pelo setor privado, mediante autorização específica do Ministério da Saúde, quando necessário ao interesse público e para complementar necessidades públicas.

Quanto à Emenda nº 1 -CCJ, entendemos que ela tem o mérito de devolver ao § 4º do art. 199 da Constituição o seu texto original, vez que a PEC suprimiu as menções a “pesquisa” e “tratamento” desse dispositivo. Concordamos que essa supressão não se justifica em face do objeto da proposição, que é o de possibilitar a atualização das normas relativas à coleta e ao processamento de plasma sanguíneo humano. Além disso, o retorno à redação original do referido parágrafo é necessário para assegurar sua convergência com o marco regulatório de pesquisa com material biológico humano (órgãos, tecidos e substâncias humanas), com a Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados e com o Sistema Nacional de Transplantes. Portanto, ela será acatada parcialmente, na forma do substitutivo por nós apresentado.

Por seu turno, as Emendas nºs 2 e 3 -CCJ, de nossa autoria, já estão contempladas no substitutivo aqui apresentado, especialmente no que se refere a assegurar que o processamento do plasma brasileiro somente poderá ser realizado pelo setor privado mediante autorização do Ministério da Saúde. Por isso, elas serão acatadas parcialmente, na forma desse substitutivo.

A última emenda apresentada na CCJ – Emenda nº 4 –, determina que a iniciativa privada atuará em caráter complementar à iniciativa pública. Concordamos com essa proposta e, portanto, essa emenda será acatada parcialmente, na forma do substitutivo aqui apresentado.

Por fim, não vislumbramos óbices quanto à constitucionalidade, à juridicidade, inclusive no que se refere à técnica legislativa, e à regimentalidade da proposta.

### III – VOTO

Do exposto, contrariamente ao entendimento da Relatora, voto pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2022, e, no mérito, pela sua **aprovação**, pela **rejeição** do substitutivo apresentado pela Relatora, e pelo **acatamento parcial** das Emendas nºs 1, 2, 3 e 4 -CCJ, na forma do seguinte substitutivo:

#### EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO) PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2022

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

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

**Art. 1º** O art. 199 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 199. ....

.....

§ 4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo

vedado todo tipo de comercialização, com exceção dos serviços de processamento de plasma, na forma do § 5º.

§ 5º A lei disporá sobre as condições e os requisitos para o processamento do plasma humano pelo Poder Público e, em caráter complementar, pelo setor privado, mediante autorização específica do Ministério da Saúde, para fins de desenvolvimento de novas tecnologias e de produção de hemoderivados destinados a prover, de modo prioritário, o Sistema Único de Saúde (SUS), segundo suas diretrizes.” (NR)

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

Sala da Comissão,

Senador MARCELO CASTRO

10



# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 196, DE 2020

Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.

**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=1855515&filename=PL-196-2020](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1855515&filename=PL-196-2020)



[Página da matéria](#)



Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º .....

§ 1º .....

.....

IV - constituir e gerir fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais para financiar, fomentar, apoiar e custear programas, projetos, atividades e ações, bem como a aquisição de bens e serviços de interesse público e correlacionados às respectivas áreas de atuação, respeitados os limites de vedação dispostos no inciso XIV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

.....

§ 4º Os consórcios públicos poderão, nos termos e nos limites da legislação de cada ente da Federação consorciado, arrecadar e fiscalizar taxas em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.” (NR)

“Art. 3º .....

Parágrafo único. O protocolo de intenções poderá ser convertido em contrato de consórcio público pela assembleia geral.” (NR)

“Art. 4º .....

.....

§ 6º O estatuto do consórcio público de direito privado estabelecerá sobre as matérias previstas nesta Lei para o protocolo de intenção, sem prejuízo das regras estabelecidas na Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).” (NR)

“Art. 5º-A O consórcio público de direito privado será constituído nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), após prévia lei autorizativa de cada ente da Federação consorciado.”

“Art. 6º .....

I - de direito público, no caso de constituir associação pública;

II - de direito privado, no caso de constituir associação civil.



§ 1º O consórcio público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

.....

§ 3º O consórcio público será constituído sob a forma de associação pública sempre que seu objeto versar sobre o exercício das funções de poder concedente de serviços públicos, a regulação de serviços públicos ou o exercício de poder de polícia.

§ 4º Os consórcios públicos de direito público poderão constituir fundo garantidor, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.” (NR)

“Art. 8º .....

.....

§ 6º Aos consórcios públicos é permitido receber recursos provenientes de:

I - lei orçamentária anual, devendo a prestação de contas ficar incumbida ao consórcio público, ou a quem, em nome deste, assumir obrigações de natureza pecuniária;

II - convênios firmados com os entes da federação;

III - organismos e entidades nacionais, internacionais e estrangeiras, públicas e privadas;

IV - pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado;

V - cobrança de taxas, contribuições, prestação de serviços e outras formas de

remuneração, relacionadas a suas atividades finalísticas;

VI - rendas eventuais, inclusive resultantes de aplicação financeira dos recursos do fundo consorciado, enquanto não demandados pelos entes consorciados;

VII - valores decorrentes de taxas, juros, multas, retorno, remuneração e produto de operações de créditos, de financiamentos e de empréstimos concedidos pelos fundos consorciados;

VIII - outros recursos que possam ser destinados à caixa de assistência, inclusive doações." (NR)

"Art. 9º-A Os consórcios públicos ficam autorizados a constituir fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais, de natureza contábil e financeira, para aplicação de recursos no desenvolvimento, financiamento, com ou sem retorno, fomento e apoio a programas, projetos, atividades e ações, bem como na aquisição de bens e serviços de interesse público, por ato deliberativo, normativo ou por qualquer outro ato regulamentador, observado o disposto no inciso XIV do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

§ 1º Os fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais de que trata o *caput* deste artigo serão criados nos âmbitos intermunicipais ou interestaduais, por iniciativa do



consórcio público e de seus Municípios ou Estados integrantes que os instituir.

§ 2º Os fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais serão criados e regulamentados em atos próprios do consórcio público, aprovados em assembleia geral, instância máxima de suas deliberações, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo.

§ 3º Os recursos dos fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais serão aplicados com o objetivo de estimular e promover a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos nas áreas de atuação direta ou indireta do consórcio público.

§ 4º Os saldos verificados no final de cada exercício serão automaticamente transferidos para o exercício seguinte, a crédito dos próprios fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais.

§ 5º Os fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais serão estruturados de acordo com as normas de contabilidade pública, e suas contas estarão sujeitas à fiscalização dos órgãos competentes.

§ 6º Os fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais integrarão o orçamento anual do consórcio público que os instituir.

§ 7º Os fundos consorciados intermunicipais ou interestaduais terão conselho



gestor constituído de, no máximo, 5 (cinco) membros, garantida a representação:

I - do consórcio público, indicados os membros por sua diretoria, aos quais caberá a presidência do conselho e a ordenação de despesas;

II - dos entes consorciados;

III - da sociedade civil.”

“Art. 11. ....

.....

§ 3º Nos casos de constituição de consórcio público de direito público por tempo de duração indeterminado, a opção de retirada de que trata este artigo somente poderá ser exercida a cada quadriênio, respeitadas as demais exigências estabelecidas nos documentos de constituição do consórcio.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º .....

.....

XIV - concessão de financiamento a consórcios públicos constituídos nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.” (NR)

“Art. 4º .....

.....

III - consórcios públicos para a realização de investimentos que contribuam para o desenvolvimento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as



prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento.

....." (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º Os recursos referidos no inciso IV do *caput* do art. 2º desta Lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por meio de consórcios públicos de que participam, de acordo com os critérios previstos no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

....." (NR)

"Art. 4º Para receber os recursos de que trata o art. 3º desta Lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por meio de consórcios públicos de que participam, deverão contar com:

....." (NR)

Art. 4º A Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º .....

I - os Municípios, os consórcios públicos intermunicipais ou interestaduais, os Estados e o Distrito Federal, diretamente ou por meio de órgãos ou empresas especializadas;

....." (NR)

"Art. 8º A fiscalização da classificação de que trata esta Lei poderá ser executada pelos



Municípios, pelos consórcios públicos intermunicipais ou interestaduais, pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante delegação de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 23 de junho de 2022.

ARTHUR LIRA  
Presidente



Of. nº 414/2022/SGM-P

Brasília, 23 de junho de 2022.

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

Assunto: **Envio de proposição 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 196, de 2020, da Câmara dos Deputados, que “Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico”.

Atenciosamente,



**ARTHUR LIRA**

Presidente da Câmara dos Deputados



Documento : 93108 - 2

---

## LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
  - art167\_cpt\_inc14
- Lei nº 7.827, de 27 de Setembro de 1989 - Lei dos Fundos Constitucionais - 7827/89  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1989;7827>
- Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990 - Lei Orgânica da Saúde - 8080/90  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8080>
  - art35
- Lei nº 8.142, de 28 de Dezembro de 1990 - LEI-8142-1990-12-28 - 8142/90  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8142>
- Lei nº 9.972, de 25 de Maio de 2000 - LEI-9972-2000-05-25 - 9972/00  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2000;9972>
- Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002 - Código Civil (2002) - 10406/02  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2002;10406>
- Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004 - LEI-11079-2004-12-30 , LEI DE PARCERIA PUBLICO-PRIVADA , LEI DE PPP - 11079/04  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2004;11079>
- Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005 - Lei de Consórcios Públicos - 11107/05  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2005;11107>

**EMENDA Nº – PLEN**  
(ao PL nº 196, de 2020)

Suprima-se o art. 3º do Projeto de Lei nº 196, de 2020, renumerando-se os artigos subsequentes.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 8.142, de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências interfederativas de recursos da saúde da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios para a atuação integrada de suas ações e serviços públicos de saúde. Assim, a Lei dispõe sobre a forma e critérios de transferências entre os entes federados incumbidos pela Constituição, no art. 23, inciso II, para cuidar da saúde da população.

O consórcio é uma associação de estados e municípios, não gozando do *status* de ente federativo, sem competência própria para cuidar da saúde da população, o que não permite que tenha igual tratamento, conforme o que faz supor a redação do art. 3º do PL nº 196, de 2020. O consórcio público não está em pé de igualdade, não podendo gozar das mesmas prerrogativas quanto às transferências obrigatórias de recursos da saúde, tratadas na já citada Lei nº 8.142, de 1990.

O repasse direto e automático somente pode se dar entre os entes federativos com competência constitucional para cuidar da saúde, os quais, em hipótese alguma, podem ser comparados a um consórcio. O consórcio é ato volitivo dos entes federados, que podem acordar em contrato a sua associação para a execução de determinados serviços de interesse comum.

Os entes federativos responsáveis pela saúde da população são os dirigentes exclusivos, únicos, em cada esfera de governo, da gestão da saúde e de seus recursos, que, por força da Lei Complementar nº 142, de 2012, devem ser depositados nos fundos de saúde correspondentes a cada ente, exclusivamente. Nenhum recurso da saúde pode deixar de ser depositado e gerido pelo dirigente federal, estadual e municipal da saúde. O



consórcio público não pode substituí-los, pois sempre depende de contrato, convênio ou instrumento congênere.

A própria Lei Complementar nº 142, de 2012, em seu art. 21, refere-se aos municípios e estados que estabelecerem consórcios, os quais poderão então remanejar recursos dos seus fundos para pagamento das despesas do consórcio. Além do mais, a Lei Complementar nº 141, também de 2012, ao definir critérios para o rateio dos recursos a serem transferidos entre os entes federativos, demonstra cabalmente o descabimento de tratar o consórcio em pé de igualdade com um ente federado. Com efeito, o consórcio não tem como cumprir os critérios de rateio definidos no art. 17 da mesma norma, que determina que sejam observadas as necessidades de saúde da população em suas dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de rede de serviços, além dos critérios do art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990. São exigências que não podem caber a um consórcio, que é tão somente uma modalidade de prestação de serviços associados e não um ente político.

Desse modo, faz-se necessário, para não ferir a Constituição, a Lei Complementar e demais diretrizes do SUS, suprimir o art. 3º do PL nº 196, de 2020.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº – PLENÁRIO**  
**(ao PL nº 196/2020)**

Acrescente-se o seguinte § 7º no art. 8º da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, na redação dada pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 196, de 2020:

“Art 8º .....

§ 7º O recebimento de recursos de que trata o § 6º será obrigatoriamente precedido do aval dos entes da federação consorciados, mediante demonstração da compatibilidade com os instrumentos formais de planejamento.

**JUSTIFICATIVA**

Os consórcios podem ser um relevante instrumento de desenvolvimento das capacidades estatais para implementação de políticas públicas e prestação de serviços demandados pela população.

Contudo, as inovações trazidas pela legislação não podem implicar uma desorganização de setores como o de saúde, especialmente em relação ao papel dos gestores locais (entes federados) de direção única do SUS em cada esfera de governo, conforme previsto pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.080/1990, sob pena de se gerar dispersão administrativa.

Há, por exemplo, o risco de que emendas parlamentares sem critérios de alocação, como as emendas de relator, desvirtuem o princípio da direção única e fomentem investimentos em saúde não condizentes com os instrumentos de planejamento e regionalização do SUS.

Para evitar os problemas mencionados, a presente emenda sugere que os recursos recebidos pelos consórcios serão precedidos do aval dos entes consorciados, mediante demonstração da compatibilidade com os instrumentos formais de planejamento.



SF/22034.95030-70



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

Pede-se apoio aos pares para a aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões, em 06 de julho de 2022.

**Senador HUMBERTO COSTA**



SF/22034.95030-70



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº – PLENÁRIO**  
**(ao PL nº 196/2020)**

Acrescente-se o seguinte § 8º, no art. 9º-A da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, na redação dada pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 196, de 2020:

“Art 9º-A .....  
.....

§ 8º Para o Sistema Único de Saúde, deverá ser observado, em qualquer hipótese, o disposto nos arts. 16 e 18 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.”

JUSTIFICATIVA

A LC 141/2012 prevê em seu art. 16 que os repasses de recursos no âmbito do SUS **serão feitos diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da federação**. Ademais, a referida lei determina, em seu art. 18, que os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios **serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde**, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos, salvo em situação específicas.

A presente emenda explicita que, no âmbito do SUS, os repasses de recursos serão feitos diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da federação, de modo que o PL 196/2020 não conflite com o disposto na LC 141/2012.

Pede-se apoio aos pares para a aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões, em 06 de julho de 2022.

**Senador HUMBERTO COSTA**



SF/22306.34437-20



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto Costa

**EMENDA Nº – PLENÁRIO**  
**(ao PL nº 196/2020)**

Suprima-se o art. 3º do Projeto de Lei nº 196, de 2020.

**JUSTIFICATIVA**

A LC 141/2012 prevê em seu art. 16 que os repasses de recursos no âmbito do SUS **serão feitos diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da federação**. Ademais, a referida lei determina, em seu art. 18, que os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios **serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde**, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos, salvo em situação específicas.

A presente emenda exclui as modificações do PL 196/2020 em relação à Lei nº 8.142/1990, de modo que a proposição não colida com o disposto na LC 141/2012 ao autorizar repasses do Fundo Nacional de Saúde a consórcios públicos.

Pede-se apoio aos pares para a aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões, em 06 de julho de 2022.

**Senador HUMBERTO COSTA**



SF/22194.65204-85

**EMENDA Nº – PLEN**  
(ao PL nº 196, de 2020)

Suprimam-se o art. 3º e o inciso I do §6º do artigo 8º do Projeto de Lei nº 196, de 2020, renumerando-se os artigos e incisos subsequentes.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 8.142, de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências interfederativas de recursos da saúde da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios para a atuação integrada de suas ações e serviços públicos de saúde. Assim, a Lei dispõe sobre a forma e critérios de transferências entre os entes federados incumbidos pela Constituição, no art. 23, inciso II, para cuidar da saúde da população.

O consórcio é uma associação de estados e municípios, não gozando do *status* de ente federativo, sem competência própria para cuidar da saúde da população, o que não permite que tenha igual tratamento, conforme o que faz supor a redação do art. 3º do PL nº 196, de 2020. O consórcio público não está em pé de igualdade, não podendo gozar das mesmas prerrogativas quanto às transferências obrigatórias de recursos da saúde, tratadas na já citada Lei nº 8.142, de 1990.

O repasse direto e automático somente pode se dar entre os entes federativos com competência constitucional para cuidar da saúde, os quais, em hipótese alguma, podem ser comparados a um consórcio. O consórcio é ato volitivo dos entes federados, que podem acordar em contrato a sua associação para a execução de determinados serviços de interesse comum.

Os entes federativos responsáveis pela saúde da população são os dirigentes exclusivos, únicos, em cada esfera de governo, da gestão da saúde e de seus recursos, que, por força da Lei Complementar nº 142, de 2012, devem ser depositados nos fundos de saúde correspondentes a cada ente, exclusivamente. Nenhum recurso da saúde pode deixar de ser depositado e gerido pelo dirigente federal, estadual e municipal da saúde. O



consórcio público não pode substituí-los, pois sempre depende de contrato, convênio ou instrumento congênere.

A própria Lei Complementar nº 142, de 2012, em seu art. 21, refere-se aos municípios e estados que estabelecerem consórcios, os quais poderão então remanejar recursos dos seus fundos para pagamento das despesas do consórcio. Além do mais, a Lei Complementar nº 141, também de 2012, ao definir critérios para o rateio dos recursos a serem transferidos entre os entes federativos, demonstra cabalmente o descabimento de tratar o consórcio em pé de igualdade com um ente federado. Com efeito, o consórcio não tem como cumprir os critérios de rateio definidos no art. 17 da mesma norma, que determina que sejam observadas as necessidades de saúde da população em suas dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de rede de serviços, além dos critérios do art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990. São exigências que não podem caber a um consórcio, que é tão somente uma modalidade de prestação de serviços associados e não um ente político.

Ademais, o Projeto de Lei não observa as normas gerais de Direito Financeiro, previstas na Lei nº 4.320, de 1964, e contraria as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, que tem caráter de Lei Complementar, não podendo ser alterada por legislação ordinária.

Desse modo, faz-se necessário, para não ferir a Constituição, a Lei Complementar e demais diretrizes do SUS, suprimir o art. 3º do PL nº 196, de 2020 e o inciso I do §6º do artigo 8º do Projeto de Lei nº 196, de 2020.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO



**EMENDA Nº – PLEN**  
(ao PL nº 196, de 2020)

Suprimam-se, na íntegra, o art. 3º do Substitutivo do Projeto de Lei nº 196/2020, que altera a Lei n.º 8.142/1990, bem como o inciso I do §6º do artigo 8º da Lei n.º 11.107/2005 alterado pelo art. 1º do Substitutivo, renumerando-se os artigos e incisos subsequentes.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Lei nº 8.142, de 1990, dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências interfederativas de recursos da saúde da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios para a atuação integrada de suas ações e serviços públicos de saúde. Assim, a Lei dispõe sobre a forma e critérios de transferências entre os entes federados incumbidos pela Constituição, no art. 23, inciso II, para cuidar da saúde da população.

O consórcio é uma associação de estados e municípios, não gozando do *status* de ente federativo, sem competência própria para cuidar da saúde da população, o que não permite que tenha igual tratamento, conforme o que faz supor a redação do art. 3º do PL nº 196, de 2020. O consórcio público não está em pé de igualdade, não podendo gozar das mesmas prerrogativas quanto às transferências obrigatórias de recursos da saúde, tratadas na já citada Lei nº 8.142, de 1990.

O repasse direto e automático somente pode se dar entre os entes federativos com competência constitucional para cuidar da saúde, os quais, em hipótese alguma, podem ser comparados a um consórcio. O consórcio é ato volitivo dos entes federados, que podem acordar em contrato a sua associação para a execução de determinados serviços de interesse comum.

Os entes federativos responsáveis pela saúde da população são os dirigentes exclusivos, únicos, em cada esfera de governo, da gestão da saúde e de seus recursos, que, por força da Lei Complementar nº 141, de 2012, devem ser depositados nos fundos de saúde correspondentes a cada ente, exclusivamente. Nenhum recurso da saúde pode deixar de ser



depositado e gerido pelo dirigente federal, estadual e municipal da saúde. O consórcio público não pode substituí-los, pois sempre depende de contrato, convênio ou instrumento congênere.

A própria Lei Complementar nº 141, de 2012, em seu art. 21, refere-se aos municípios e estados que estabelecerem consórcios, os quais poderão então remanejar recursos dos seus fundos para pagamento das despesas do consórcio. Além do mais, a Lei Complementar nº 141, também de 2012, ao definir critérios para o rateio dos recursos a serem transferidos entre os entes federativos, demonstra cabalmente o descabimento de tratar o consórcio em pé de igualdade com um ente federado. Com efeito, o consórcio não tem como cumprir os critérios de rateio definidos no art. 17 da mesma norma, que determina que sejam observadas as necessidades de saúde da população em suas dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de rede de serviços, além dos critérios do art. 35 da Lei nº 8.080, de 1990. São exigências que não podem caber a um consórcio, que é tão somente uma modalidade de prestação de serviços associados e não um ente político.

Ademais, o Projeto de Lei não observa as normas gerais de Direito Financeiro, previstas na Lei nº 4.320, de 1964, e contraria as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, que tem caráter de Lei Complementar, não podendo ser alterada por legislação ordinária.

Desse modo, faz-se necessário, para não ferir a Constituição, a Lei Complementar e demais diretrizes do SUS, suprimir o art. 3º do PL nº 196, de 2020 e o inciso I do §6º do artigo 8º do Projeto de Lei nº 196, de 2020.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO





## **SENADO FEDERAL**

### **PARECER (SF) Nº 16, DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 196, de 2020, que Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.

**PRESIDENTE:** Senador Vanderlan Cardoso

**RELATOR:** Senador Eduardo Gomes

09 de maio de 2023



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

**PARECER Nº , DE 2023**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 196, de 2020, de autoria do Deputado Geninho Zuliani, que altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

**I – RELATÓRIO**

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 196, de 2020. A proposição foi apresentada em 6 de fevereiro de 2020. A redação original contava com dois artigos, incluindo a cláusula de vigência. A ementa era a seguinte: *altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para permitir que os consórcios públicos possam instituir fundos para custear programas, ações e projetos de interesse público.*

A redação aprovada pela Câmara dos Deputados, com a ementa em epígrafe, conta com cinco artigos. Os quatro primeiros modificam, respectivamente, as Leis nºs 11.107, de 2005, 7.827, de 1989, 8.412, de 1990, e 9.972, de 2000. O quinto contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor noventa dias após a sua publicação.

No que se refere às normas gerais de contratação de consórcios públicos, a proposição altera os arts. 2º a 4º, 6º, 8º e 11, bem como introduz os arts. 5º-A e 9º-A na Lei nº 11.107, de 2005. No que tange aos fundos constitucionais de financiamento e à participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), a proposta muda os arts. 3º e 4º das Leis nºs 7.827, de 1989, e 8.142, de 1990. No caso da classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, as modificações incidem sobre os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.972, de 2000.

Os objetivos do PL nº 196, de 2020, podem ser assim resumidos:

- a) permitir que os consórcios públicos:
  - constituam fundos, por ato próprio do consórcio público;
  - arrecadem taxas;
  - constituam, quando de direito público, fundos garantidores de parcerias público-privadas (PPPs), na forma da Lei nº 11.079, de 2004;
  - recebam recursos, entre outras opções, por meio de dotações orçamentárias, de convênios com outros entes, de organismos e entidades nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas;
  - recebam recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) destinados aos entes subnacionais;
  - contratem empréstimos junto aos fundos constitucionais de financiamento;
- b) permitir que os protocolos de intenções subscritos pelos entes interessados em se consorciar sejam convertidos em contratos pela assembleia geral;
- c) determinar que os consórcios públicos de direito privado sejam constituídos na forma do Código Civil;

- d) determinar que a opção de saída do consórcio por seus integrantes somente poderá ser exercida quadrienalmente;
- e) permitir que os municípios e os consórcios públicos atuem tanto na classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, como no trabalho correlato de fiscalização.

A proposição foi recebida por esta Casa em 4 de julho último e será apreciada pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo a mim relatá-la no âmbito da primeira. Foram apresentadas as Emendas n<sup>os</sup> 1 a 6, mas a primeira e a quinta, ambas da autoria do Senador Marcelo Castro, foram por este retiradas.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno, opinar sobre o *aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida*.

Convém assinalar, inicialmente, que a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), da Câmara dos Deputados, manifestou-se no sentido de que o PL n<sup>o</sup> 196, de 2020, não implica aumento das receitas ou despesas públicas.

Destaque-se que dois ajustes na Lei n<sup>o</sup> 11.107, de 2005, remetem ao inciso XIV do art. 167 da Constituição Federal. Trata-se do novo inciso IV do § 1<sup>o</sup> do art. 2<sup>o</sup> e do novo art. 9<sup>o</sup>-A. O dispositivo constitucional a que remetem veda *a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública*. Dessa forma, estão resguardadas as recentes alterações introduzidas na normatização dos fundos pela Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 109, de 2021 (conhecida como “PEC Emergencial”).

Em relação ao mérito, como salientado pelo proponente, a Constituição Federal prevê, no art. 241, que os entes federados podem prover serviços públicos por meio de consórcios, podendo transferir para estes, total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Nesse sentido, a criação de consórcios públicos favorece o planejamento regional e aprimora a articulação entre os governos subnacionais, além de minimizar a fragmentação e de racionalizar os

investimentos, especialmente na implementação de programas, projetos, atividades e ações de difícil consecução pelas prefeituras de maneira isolada.

As alterações propostas no marco legal dos consórcios públicos, inclusive com a ampliação das suas competências, concorrem para o fortalecimento dessas entidades e conferem maior segurança jurídica às suas ações, o que deverá resultar na melhor alocação dos recursos disponíveis e em maior provisão dos serviços demandados pela população.

Por sua vez, as modificações na Lei nº 9.972, de 2000, relacionadas com os trabalhos de classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, não conflitam com o nosso ordenamento constitucional e tampouco geram riscos fiscais e regulatórios. Com efeito, as novas competências dos municípios e dos consórcios públicos poderão ampliar a capacidade de trabalho do setor público no âmbito em questão ao mesmo tempo em que resguardam as competências do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como entidade credenciadora. No entanto, essas disposições já foram inseridas na norma em questão pelo art. 48 da Lei nº 14.515, de 29 de dezembro de 2022, que *dispõe sobre os programas de autocontrole dos agentes privados regulados pela defesa agropecuária e sobre a organização e os procedimentos aplicados pela defesa agropecuária aos agentes das cadeias produtivas do setor agropecuário; [e] institui o Programa de Incentivo à Conformidade em Defesa Agropecuária, a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária e o Programa de Vigilância em Defesa Agropecuária para Fronteiras Internacionais (Vigifronteiras)*. Assim, proporei emenda de redação eliminando a redundância observada mediante a supressão do art. 4º do projeto em comento e a renumeração do artigo subsequente.

Assim, o PL nº 196, de 2020, representa uma valiosa contribuição para o aprimoramento do setor público brasileiro nos níveis iniciais do nosso sistema federativo, o dos estados e o dos municípios.

Quanto às emendas, o Senador Humberto Costa apresentou as Emendas nºs 2 a 4. A Emenda nº 2 insere novo § 7º no art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005. O novo ditame requer que os recursos recebidos na forma do § 6º, como as emendas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA), consoante destacado no relatório da Câmara dos Deputados, sejam objeto de aval prévio pelos entes consorciados. Busca-se, assim, assegurar a sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento do setor público.

A Emenda nº 3 acrescenta um § 8º ao novo art. 9º-A da Lei nº 11.107, de 2005. O artigo introduzido pelo projeto em análise disciplina a constituição de fundos pelos consórcios públicos. A emenda requer que, no caso do SUS, os fundos criados deverão observar o disposto nos arts. 16 e 18 da Lei Complementar nº 141, de 2012. O primeiro artigo estipula que as receitas estaduais e municipais vinculadas às ações e serviços de saúde serão repassadas diretamente para os fundos de saúde de cada ente. O segundo, a seu tempo, estabelece que esses repasses deverão ocorrer de forma regular e automática.

A Emenda nº 4, por fim, propõe a simples supressão do art. 3º do PL nº 196, de 2020. Com isso, desapareceria a permissão para que os consórcios públicos recebam recursos do FNS. O proponente sustenta que os consórcios são associações entre estados e municípios, não contando com o *status* de ente federativo. Portanto, não possuem competência própria para cuidar da saúde da população, como disciplinado pelas Leis nºs 8.080, de 1990, e 8.142, de 1990, e pelas Leis Complementares nºs 141 e 142, ambas de 2012.

A Emenda nº 6, de autoria do Senador Marcelo Castro, também suprime o art. 3º do PL nº 196, de 2020, bem como elimina o inciso I do § 6º do art. 8º da Lei nº 11.107, de 2005, alterado pelo art. 1º da proposição. Com isso, os consórcios públicos não mais seriam incluídos no rol de possíveis destinatários de recursos, na mesma ordem, do FNS e da lei orçamentária anual.

A Emenda nº 2 limita o pleno exercício pelos congressistas da capacidade consagrada pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, de repassar dotações orçamentárias diretamente para os entes subnacionais e afronta a autonomia da União, submetendo sua vontade a de terceiros. Por se tratar de restrição extemporânea e inconstitucional, proporei a sua rejeição.

As Emendas nºs 3 e 4 desconsideram o caráter complementar dos repasses de recursos do FNS para os consórcios. Conforme a nova redação do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.142, de 1990, os entes subnacionais continuarão sendo os titulares das transferências. A operacionalização dos repasses é que poderá ocorrer tanto diretamente como por meio dos consórcios de que façam parte. As competências constitucionais e legais estão plenamente resguardadas. Por esse motivo, proporei a rejeição das duas emendas.

Já a Emenda nº 6 incorre nas duas impropriedades apontadas.

Acrescente-se que os fundos a serem constituídos por atos próprios dos consórcios públicos obedecem ao comando constitucional. Não se trata de instrumentos substitutivos aos fundos próprios dos entes consorciados. Tampouco ensejam o condão de gerar novas despesas.

Os novos fundos servirão como receptáculos para despesas previstas nas leis orçamentárias, inclusive as custeadas por emendas parlamentares. Os incrementos correspondentes serão destinados aos municípios em caráter complementar, por meio dos consórcios públicos, concentrados na execução de ações e serviços públicos de saúde. Isso deverá ocorrer de forma desburocratizada e efetiva, respeitando os princípios da transparência e permanecendo sujeitos à fiscalização dos órgãos de controle.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 196, de 2020, e da emenda de redação a seguir, e pela rejeição das Emendas nºs 2 a 4 e 6:

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 7 – CAE**

Suprima-se o art. 4º do Projeto de Lei nº 196, de 2020, renumerando-se o artigo subsequente.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**Relatório de Registro de Presença**  
**CAE, 09/05/2023 às 09h - 10ª, Extraordinária**  
Comissão de Assuntos Econômicos

Bloco Parlamentar Democracia (UNIÃO, MDB, PODEMOS, PDT, PSDB)			
TITULARES		SUPLENTE	
ALAN RICK	PRESENTE	1. SERGIO MORO	PRESENTE
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	2. JADER BARBALHO	
RODRIGO CUNHA		3. EFRAIM FILHO	
EDUARDO BRAGA		4. GIORDANO	
RENAN CALHEIROS		5. DAVI ALCOLUMBRE	
FERNANDO FARIAS	PRESENTE	6. FERNANDO DUEIRE	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	7. MARCOS DO VAL	PRESENTE
CARLOS VIANA		8. RANDOLFE RODRIGUES	
CID GOMES		9. WEVERTON	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	10. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (REDE, PT, PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	1. FLÁVIO ARNS	PRESENTE
IRAJÁ		2. MARGARETH BUZETTI	PRESENTE
OTTO ALENCAR	PRESENTE	3. NELSINHO TRAD	
OMAR AZIZ	PRESENTE	4. LUCAS BARRETO	PRESENTE
ANGELO CORONEL		5. DR. SAMUEL ARAÚJO	
ROGÉRIO CARVALHO		6. PAULO PAIM	PRESENTE
AUGUSTA BRITO	PRESENTE	7. HUMBERTO COSTA	
TERESA LEITÃO	PRESENTE	8. JAQUES WAGNER	PRESENTE
SÉRGIO PETECÃO		9. DANIELLA RIBEIRO	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)			
TITULARES		SUPLENTE	
WELLINGTON FAGUNDES		1. JAIME BAGATTOLI	
ROGERIO MARINHO		2. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
WILDER MORAIS		3. MAGNO MALTA	
EDUARDO GOMES	PRESENTE	4. ROMÁRIO	

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIRO NOGUEIRA		1. ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE
LUIS CARLOS HEINZE	PRESENTE	2. LAÉRCIO OLIVEIRA	PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. DAMARES ALVES	PRESENTE

**Não Membros Presentes**

FABIANO CONTARATO  
STYVENSON VALENTIM  
JORGE KAJURU  
ZENAIDE MAIA

**DECISÃO DA COMISSÃO****(PL 196/2020)**

A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CAE, FAVORÁVEL AO PROJETO COM A EMENDA Nº 7-CAE, DE REDAÇÃO, E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS NºS 2, 3, 4 E 6-PLEN.

09 de maio de 2023

Senador VANDERLAN CARDOSO

Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

**PARECER Nº       , DE 2023**

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei nº 196, de 2020, de autoria do Deputado Geninho Zuliani, que *altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

**I – RELATÓRIO**

É submetido a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 196, proposto em 6 de fevereiro de 2020 perante a Câmara Baixa pelo Deputado Geninho Zuliani.

Originalmente, a proposição possuía dois artigos, sendo o último a sua cláusula de vigência, porém a Câmara dos Deputados aprovou e enviou ao Senado um novo texto, com cinco artigos.

Os quatro primeiros artigos do projeto modificam, respectivamente, as Leis nºs 11.107, de 2005, 7.827, de 1989, 8.412, de 1990, e 9.972, de 2000. O quinto contém a cláusula de vigência e estipula que a norma resultante entrará em vigor noventa dias após a sua publicação.

No que se refere às normas gerais de contratação de consórcios públicos, a proposição altera os arts. 2º a 4º, 6º, 8º e 11, bem como introduz os arts. 5º-A e 9º-A na Lei nº 11.107, de 2005. No que tange aos fundos constitucionais de financiamento e à participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), a proposta muda os arts. 3º e 4º das Leis nºs 7.827, de 1989, e 8.142, de 1990. No caso da classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, as modificações incidem sobre os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.972, de 2000.

A proposição foi recebida por esta Casa em 4 de julho de 2022 e recebeu as Emendas nºs 1 a 6. A primeira e a quinta emendas, de autoria do Senador Marcelo Castro, foram posteriormente por ele retiradas.

Em razão do regime diferenciado adotado em razão das medidas sanitárias protetivas decorrentes da pandemia da Covid-19, inicialmente, o projeto seria apreciado pelo Plenário do Senado Federal. Por força do Despacho nº 35, de 2023, a matéria foi redistribuída para exame pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e posterior apreciação por esta CCJ.

Na reunião de 9 de maio último, a CAE aprovou o relatório por mim apresentado, que passou a constituir o seu parecer, favorável ao projeto e à Emenda nº 7-CAE de redação, e contrário às emendas nºs 2, 3, 4 e 6-PLN.

No dia 12 de setembro passado, foi promovida audiência pública para discussão da proposta, por minha iniciativa, com a presença dos seguintes convidados: Sr. Clóvis Monteiro Neto, Procurador da Fazenda Nacional e Coordenador de Assuntos Financeiros, representante do Ministério da Fazenda; Sr. Dárcio Guedes Júnior, Diretor do Fundo Nacional de Saúde, representante do Ministério da Saúde; Sra. Silvia Karla Azevedo Vieira Andrade, Doutora e Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Estadual de Londrina; Sr. Leonardo Militão Abrantes, Doutor em Filosofia

do Estado, Mestre em Administração Pública, Advogado e Professor Universitário; Sr. Eduardo Corrêa Tavares, Secretário Nacional de Fundos e Instrumentos Financeiros (SNFI) do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Sr. René José Moreira dos Santos, Coordenador de Desenvolvimento Institucional do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e Sr. Mauro Guimarães Junqueira, Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

## II – ANÁLISE

Em respeito ao art. 101, I e II, g, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como posicionar-se quanto ao mérito.

A proposição preenche os requisitos de juridicidade, a saber: inovação, coercibilidade, generalidade, abstratividade e imperatividade.

A matéria objeto do projeto de lei não vulnera a Constituição Federal. Destaca-se que os temas nele tratados estão no rol de atribuições legislativas do Congresso Nacional, bem como não se colocam entre os quais compete privativamente ao Presidente da República deflagrar o processo legislativo.

A técnica legislativa empregada observa 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*.

Convém também assinalar que a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), da Câmara dos Deputados, manifestou-se no sentido de que o PL nº 196, de 2020, não implica aumento das receitas ou despesas públicas.

Em relação ao mérito, alinhamo-nos integralmente ao parecer da CAE, que lhe deu adequado tratamento. Entendemos que o disciplinamento dado pelo PL é oportuno e adequado. aprovando-o.

No que se refere às emendas, igualmente esposamos a avaliação da CAE.

### III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 196, de 2020, votando pela sua aprovação nos termos do parecer da CAE, acatando a Emenda de Redação nº 7-CAE e rejeitando as Emendas nºs 2 a 4 e 6.

Sala das Comissões,

, Presidente

, Relator

11



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 convencional, 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 justificação, 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

12



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 examination 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 examination de aptidão física e à subsequente aprovação.

**Art. 5º** O disposto nesta Lei não se aplica à examination 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, regista-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)

13



# 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



SF/22198.01435-63

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>



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>



SF/22198.01435-63

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



SF/22198.01435-63

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.”

**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:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO**

“**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 justificação, 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. (...)”

Foram apresentadas três emendas.

A Emenda nº 1 - CCJ, de autoria do Senador Carlos Viana, pretende substituir, no parágrafo único do art. 103 do Código Penal, que é objeto do art. 1º do PL, a expressão “*pessoa do gênero feminino*” por “*pessoa do sexo feminino*”, para “conferir ao intérprete da norma uma amplitude de entendimento”.

A Emenda nº 2 – CCJ, de autoria do Senador Fabiano Contarato, pretende alterar o art. 16-A da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), que é objeto do art. 2º do PL, para “*acrescentar o termo ‘e familiar’, que é o termo técnico que se utiliza na Lei nº 11.340, de 2006*”. Ademais, a referida Emenda altera a parte final do dispositivo para a expressão “*contado do dia em que veio a saber quem é o autor do crime*”, que já é utilizada no *caput* do art. 103 do Código Penal. Embora, no texto da emenda tenha constado a expressão “contado do dia em que teve conhecimento de quem é o autor do crime”, que é semelhante à que já consta do PL, verificamos na justificação da



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

Emenda que se pretende utilizar a expressão que é empregada pelo referido dispositivo do Código Penal.

Por fim, a Emenda nº 3 - CCJ, de autoria do Senador Hamilton Mourão, propõe emenda aditiva para acrescentar no Código Penal e na Lei Maria da Penha, onde couber, o seguinte dispositivo: *“todas as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher, tendo ou não resultado 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”*.

## **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.

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



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora **ANA PAULA LOBATO**

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.

Partindo para a análise das emendas apresentadas, não acolheremos a Emenda nº 1 - CCJ, uma vez que a expressão “gênero” é mais técnica que a expressão “sexo”. Ressalte-se, inclusive, que a expressão “gênero” é utilizada em diversos dispositivos pela própria Lei Maria da Penha (art. 5º, *caput*; art. 8º, II, VII, VIII e IX).

Por sua vez, acolheremos as Emendas nºs 2 e 3 – CCJ, as quais, no nosso entendimento, aperfeiçoam a redação do PL.

No que tange à Emenda nº 2 - CCJ, alteraremos a redação dada 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 PL. Assim, ao termo “*no contexto de violência doméstica*” deve ser acrescentada a expressão “*e familiar*”. Ademais, usaremos a expressão “*contado do dia em que veio a saber quem é o autor do crime*”, que já é empregada no *caput* do art. 103 do referido Código.

No mesmo sentido, acolheremos a Emenda nº 3 - CCJ, que confere celeridade e prioridade na tramitação processual e isenta em todos os graus de jurisdição do pagamento de custas, taxas ou despesas, salvo em caso de má-fé, **todas** as ações judiciais envolvendo violência contra a mulher, tendo ou não resultado morte, dentro ou fora do ambiente familiar ou doméstico. Em relação a essa emenda, faz-se necessário apenas um pequeno ajuste, a fim de



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO

estabelecer que as isenções serão apenas à vítima e, em caso de morte, a sua família.

Por fim, apresentaremos emenda ao final para alterar o art. 38 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), que também trata do prazo do direito de queixa ou de representação, de forma a adequá-lo às modificações que estão sendo feitas no Código Penal.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1713, de 2022, com a rejeição da Emenda nº 1 - CCJ e acolhimento das Emendas nºs 2 e 3 - CCJ, esta última na forma da emenda abaixo, bem como com a emenda apresentada a seguir:

#### EMENDA-CCJ

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 1713, de 2022, onde couber, o seguinte artigo, renumerando-se os seguintes:

“**Art.** Acrescente-se o seguinte art. 394-B ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal):

“**Art. 394 - B.** 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 independerão, em todos os graus de jurisdição, do pagamento de custas, taxas ou despesas, salvo em caso de má-fé.

*Parágrafo único.* As isenções de que trata o *caput* deste artigo aplicam-se apenas à vítima e, em caso de morte, ao cônjuge, ascendente, descendente ou irmão, quando a estes caiba o direito de representação ou de oferecer queixa ou prosseguir com a ação.”

#### EMENDA-CCJ

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 1713, de 2022, onde couber, o seguinte artigo, renumerando-se os seguintes:



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete da Senadora ANA PAULA LOBATO**

**“Art.** O art. 38 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, passa a vigor com a seguinte redação:

**‘Art. 38.....**

§ 1º Verificar-se-á a decadência do direito de queixa ou representação, dentro do mesmo prazo, nos casos dos arts. 24, § 1º, e 31 deste Código.

§ 2º Nos crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar, 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, contado do dia em que veio a saber quem é o autor do crime, ou, no caso do art. 29 deste Código, do dia em que se esgotar o prazo para o oferecimento de denúncia.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

**14**



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 PLS voltou a tramitar, tendo sido distribuído a esta Comissão, para sobre ele deliberar terminativamente.

Na CCJ, a proposição recebeu emenda do Senador Magno Malta, que modifica a definição de banheiro familiar, de modo a que se destine a *crianças de até doze anos de idade incompletos acompanhadas do respectivo responsável*.

## 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 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.

Quanto à emenda do Senador Magno Malta, também ela se revela adequada, ao ampliar o conceito de banheiro familiar, para que alcance pessoas de até doze anos incompletos, acompanhadas de seus responsáveis. Com isso, harmoniza o projeto ao art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que considera criança a pessoa que ainda não tenha completado os doze anos de idade.

A expressão “criança de até doze anos incompletos”, contudo, em virtude da própria definição legal, incorre em redundância, já que toda criança necessariamente deverá ter idade inferior a doze anos. Ademais, ante a regra do RISF segundo a qual a aprovação de substitutivo integral torna prejudicados o projeto e as emendas a ele oferecidas (art. 300, XVI), opto por apresentar novo substitutivo, que aproveita integralmente o elaborado pela CDH, modificando-o apenas para nele incorporar o importante aprimoramento previsto na emenda do Senador Magno Malta.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 430, de 2018, na forma do seguinte substitutivo, restando prejudicadas as demais emendas a ele ofertadas:

#### **EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

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

Estabelece a obrigatoriedade de instalação de banheiro familiar e fraldário acessíveis em edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo contarão com banheiro familiar e fraldário acessíveis.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I – banheiro familiar - aquele destinado a pessoas de até doze anos de idade acompanhadas do respectivo responsável, bem como as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, de qualquer idade, quando necessitarem de apoio;

II – fraldário - instalação especial destinada à troca de fraldas e à amamentação de crianças de até três anos de idade;

III – acessível - o banheiro familiar ou o fraldário com possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 2º O disposto nesta Lei aplica-se a edifícios 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 contarão com equipamentos que possibilitem a troca de fraldas em condições adequadas de segurança, higiene e acessibilidade.

§ 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, bem como aos requisitos de acessibilidade previstos na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

§ 5º A expedição da carta de habite-se dos edifícios a que se refere este artigo fica condicionada ao atendimento do disposto nesta Lei.

§ 6º Os edifícios já em funcionamento ficam desobrigados a adaptar-se ao disposto nesta Lei, salvo em caso de novas construções, ampliações ou reformas, nos termos do art. 11 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

**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*, 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 do *caput* será aplicada em dobro.

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

15



# 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 inexequíveis 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.



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